



**Participación ciudadana y Democracia.
Una revisión de las mejores experiencias
Iberoamericanas**

Juan Carlos Monedero (director)

Ariel Jerez

Alfredo Ramos

José Luis Fernández

WP 01/13

ICEI Workingpapers

Resumen

Este documento de trabajo contiene parte del informe elaborado como uno de los insumos aportados por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en el proceso de redacción de la *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Carta adoptada en la XIX Cumbre Iberoamericana.

Reúne capítulos teóricos que recogen la evolución del debate sobre participación, gobernabilidad y democracia en América Latina y España. Así como las conclusiones derivadas del análisis de más de 50 “buenas prácticas” en participación y de la normativa reguladora de estas áreas en diferentes niveles de gobierno -principalmente local y regional-.

Palabras clave: Democracia Participativa, América Latina, Democratización, Políticas Sociales, Ciudadanía, Movimientos Sociales, Inclusión Social, Gestión Pública.

Abstract

This working paper contains part of the report drawn as one of the inputs provided by the Latin American Center of Administration for Development (CLAD) in the drafting process of the Iberoamerican Citizen Participation in Public Administration Charter, adopted at the XIX Ibero-American Summit.

It brings together theoretical chapters that reflect the evolution of the debate concerning participation, governance and democracy in Latin America and Spain. As well as the conclusions derived from the analysis of more than 50 participatory “best practices” and regulatory rules in these areas at various levels of government, especially local and regional.

Key words: Participatory Democracy, Latin America, Democratization, Social Policies, Citizenship, Social Movements, Social Inclusion, Public Management.

Proyecto financiado por el *Ministerio de Educación, Cultura y Deporte* en el marco del *Programa Campus de Excelencia Internacional*.

Juan Carlos Monedero, profesor titular de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. UCM.

Ariel Ernesto Jerez Nobara, profesor contratado Doctor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. UCM.

Alfredo Ramos, doctorando en Ciencias Políticas. Investigador del ICEI.

José Luis Fernández Casadebante, Garúa- Intervención Educativa S. Coop. Mad. Investigador del ICEI.

© **Juan Carlos Monedero, Ariel Jerez, Alfredo Ramos y Jose Luis Fernández.**

El ICEI no comparte necesariamente las opiniones expresadas en este trabajo, que son de exclusiva responsabilidad de sus autores. Los documentos de trabajo del ICEI publicados a partir de 2013 tienen un sistema doble ciego de evaluación realizado por especialistas en la materia.



ICEI Instituto Complutense
de Estudios Internacionales

INDICE

1. Introducción	7
2. La dinámica “representación-participación” y las transformaciones del Estado Democrático en la globalización	9
3. El estudio de la participación en América Latina: breve esquema de los alineamientos teóricos en perspectiva histórica	19
4. Procesos participativos y buenas prácticas: elementos de debate	33
5. Bibliografía	49
6. Anexo	56

1. Introducción

El presente documento de trabajo refleja los aspectos más relevantes recogidos dentro del informe “Buenas Prácticas de Participación Ciudadana en Iberoamérica”, elaborado por el Departamento de Gobierno, Políticas Públicas y Ciudadanía del ICEI (desde su Escuela Latinoamericana de Gobierno, Políticas Públicas y Ciudadanía como encargo del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). Dicho informe sirvió de base documental y material de apoyo para la redacción de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública¹, adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en diciembre de 2009.

En dicho informe se realizó una selección de algunas de las prácticas más exitosas de participación popular en la gestión pública en América Latina, España y Portugal², buscando un equilibrio entre países y objetivos de participación, de manera que pueda conseguirse una visión ponderada tanto regional como temática. El total de prácticas analizadas es de 52, siendo una de ellas de escala global y protagonizada por la sociedad civil (el Foro Social Mundial), mientras que el resto corresponden a 21 países. A continuación aparece un cuadro resumen de las diferentes prácticas analizadas (señalando la escala – microlocal, local, regional, nacional o transnacional- y si la práctica aún está en desarrollo) (ver tabla 1).

El Informe inicialmente se organizó en cuatro grandes bloques. El primero es el contenido en este documento de trabajo, donde se aportan tres perspectivas de corte teórico-metodológico que ayudan a inscribir la participación ciudadana como problemática democrática históricamente situada en las transformaciones de la globalización. La primera problematiza la participación popular en el marco de la gobernanza y el significado de la pérdida de re-

ferencia estatal en los nuevos discursos de la gestión pública. La segunda sitúa los diálogos y silencios sobre los procesos de participación en la evolución de las lecturas académicas sobre la democratización latinoamericana de las últimas décadas. La última establece una serie de reflexiones derivadas del análisis y la comparación de las experiencias participativas analizadas, señalando retos e interrogantes para el futuro de la participación ciudadana. De esta manera se apuntan argumentos para señalar la radical importancia de participación ciudadana en este momento histórico.

Dadas las dificultades que ha tenido el desarrollo de la participación popular y ciudadana incluso una vez superado el ciclo dictatorial en los años ochenta (quizá con la salvedad de Ecuador, Bolivia y Venezuela), se presenta necesario mantener una lectura crítica para promover buenas prácticas socio-institucionales que hacen posible reforzarla. Lamentablemente el debate en las ciencias sociales no siempre ha ayudado a clarificar la tensión permanente entre las diferentes concepciones de la democracia. En un contexto de cambio profundo en América Latina, y con una crisis sistémica de largo recorrido, la actual discusión rescata la participación popular como factor central en la democratización de las interacciones entre sociedad, estado y mercado. Esta reinvencción de relaciones entre estos tres ámbitos requiere una voluntad política innovadora y consciente que puede abrir una institucionalización de sus dinámicas socialmente incluyentes y empoderadoras frente a dinámicas corporativas cortoplacistas e irresponsables, que amenazan los lazos y tejidos sociales sobre los que descansa la convivencia de los sectores subalternos con el resto de la sociedad.

Los otros bloques conforman los anexos a este documento de trabajo, que se puede consultar en la web del ICEI). En el primer anexo se establecen las fichas con la información sintética de las cincuenta y dos buenas prácticas seleccionadas. Con el fin de orientar mejor el posterior análisis de los materiales se ha hecho a su vez una suerte de ranking que ayude a identificar las 10 modalidades más relevantes en distintos ámbitos.

Este formato de presentación tenía el objeti-

1. <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana>

2. Es indudable que la expresión Iberoamérica –que incluiría a América Latina junto a España y Portugal- ha estado connotada colonialmente, la que le resta la neutralidad necesaria. Si bien puede valer como suma de referencias geográficas, la pretensión de configurar una comunidad con valores compartidos estaría a día de hoy forzada y no sería asumida por todas las partes.

vo de facilitar a los decisores a extraer los elementos informativos para la redacción de la Carta.

En el tercer bloque (en el segundo anexo) se ha realizado una compilación normativa que regula la participación en los países latinoamericanos, apuntando a su base constitucional y textos legales específicos. Los procesos constituyentes más recientes—Bolivia, Ecuador, Venezuela—muestran una voluntad de profundizar aspectos participativos que les confiere una condición de avanzada, que en buena medida es referente para el campo popular y de los movimientos sociales de la mayoría de los países del continente.

En el cuarto bloque (en el tercer anexo) se ha incorporado un listado de los Centros de Investigación sobre participación con los que, de una forma u otra, se ha colaborado para la redacción de este informe. Igualmente se ha realizado una selección bibliográfica que funciona como un termómetro de los debates durante los últimos treinta años que han tenido a la participación, bien presentándola como solución, bien estigmatizándola como un peligro, como el fiel reflejo de la balanza de las orientaciones sobre la democracia.

El equipo de la ***Escuela Latinoamericana de Gobierno, Políticas Públicas y Ciudadanía*** ha sido el siguiente:

Dirección:

Juan Carlos Monedero. Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid. Director del Departamento de Gobierno, Políticas Públicas y Ciudadanía (ICEI) y de la Escuela Latinoamericana de Gobierno, Políticas Públicas y Ciudadanía (ICEI; CLACSO; Laboratorio de Políticas Públicas de Río de Janeiro; Centro Internacional Miranda).

Coordinación de investigadores

Ariel Jerez Novara. Profesor contratado Doctor de Ciencias Política y de la Administración. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid. Investigador de la Escuela Latinoamericana de Gobierno, Políticas Públicas y Ciudadanía (ICEI;

CLACSO; Laboratorio de Políticas Públicas de Río de Janeiro; Centro Internacional Miranda).

Investigadores principales

Alfredo Ramos Pérez. Politólogo. Investigador de la Escuela Latinoamericana de Gobierno, Políticas Públicas y Ciudadanía (ICEI; CLACSO; Laboratorio de Políticas Públicas de Río de Janeiro; Centro Internacional Miranda). Doctorando en Ciencias Políticas. Investigador del ICEI.

José Luis Fernández Casadevante. Sociólogo. Investigador de la Escuela Latinoamericana de Gobierno, Políticas Públicas y Ciudadanía (ICEI; CLACSO; Laboratorio de Políticas Públicas de Río de Janeiro; Centro Internacional Miranda). Miembro de Garua S. Coop. Mad.

Investigadores

Ana Ortega. Miembro de Garua S. Coop. Mad.

Alberto Braseró. Miembro de Garua S. Coop. Mad.

Antonio Hernández. Miembro de Garua S. Coop. Mad.

Jorge Resina. Doctorando en Ciencia Política.

1. La dinámica “representación-participación” y las transformaciones del Estado Democrático en la globalización

1.1. La Gobernanza en el debate sobre participación¹

La globalización es un proceso de transnacionalización de los flujos sociales. Este proceso tiene cuatro rasgos esenciales:

- Fue impulsado políticamente como una respuesta a las necesidades de valorización del capital y como respuesta a la creación de modelos alternativos que superaran las limitaciones del sistema capitalista. Como hitos en ese proceso podemos señalar los siguientes: el derrocamiento del Chile de Salvador Allende; la puesta en marcha de una globalización de la represión, esto es, el Plan Cóndor; el nombramiento como Papa de Karol Wojtila (1978), de origen polaco -siendo Polonia el primer lugar donde las grietas en el bloque soviético empezaban a agrandarse (bajo la dirección del sindicato Solidaridad)-; las elecciones de Margaret Thatcher (1979), Ronald Reagan (1981) y Helmut Kohl (1982); y los problemas de gestión socialdemócrata tras el hundimiento de Bretton Woods representados por François Mitterrand (1981) y Felipe González (1982).
- Fue requerido económicamente por las élites financieras, como forma de mantener la reproducción económica tras la crisis keynesiana, especialmente a partir de 1973;
- Estuvo posibilitado tecnológicamente, gracias a la revolución en las comunicaciones y el transporte atribuidos a la “sociedad del conocimiento”;
- Ha tenido lugar en un momento de hegemonía norteamericana. El proceso de globalización ha trasladado parte de la estatalidad del espacio nacional a espacios supranacionales (FMI, BM, OMC, UE, MERCOSUR, OEA...), de manera que la gestión pública se ha visto confrontada a nuevos problemas de articulación a los

que ha dado respuesta a menudo en forma de ensayo y error. La globalización, junto al crecimiento de la complejidad social (la mayor especialización y diferenciación social) dificultan de manera creciente la dirección jerárquica del Estado. Esto puede solventarse reclamando a los otros dos grandes ámbitos de la construcción socio-política de las sociedades modernas: el mercado o la comunidad/sociedad civil, toda vez que el Estado se veía desbordado por arriba y por abajo para dar respuestas eficientes. Pero el debate sobre la globalización, así como el de su gestión sobre la base de formas de gobernanza, no está exento de problemas políticos.

A la hora de enfrentar el análisis de las sociedades iberoamericanas, es importante conocer la génesis de aquellas palabras que han configurado el debate político, pues a menudo, y por el mismo hecho de ser conceptos políticos (por tanto, en conflicto) pueden ocultar más que iluminar. Es el caso esencial del concepto de gobernabilidad (y su posterior desarrollo como gobernanza).

La reflexión social ha estado muy marcada por la solución concreta e histórica que se daba a los conflictos sociales y al ánimo o capacidad de solventarlos u ocultarlos. La relación directamente proporcional entre el gasto público y el crecimiento económico en América Latina explican el aumento de la disidencia en los momentos bajos del ciclo, replicándose en el debate político la confrontación social que el incremento de los problemas de reproducción económica traía consigo. El discurso sobre la modernización consumió buena parte de las décadas de los 50, 60 y 70. El endurecimiento de las condiciones políticas -con el caso extremo de las dictaduras- puso en el escenario el discurso de la gobernabilidad. Los ochenta y buena parte de los noventa estuvieron marcados por el discurso de las transiciones y luego las consolidaciones de la democracia. Las insuficiencias de esas conceptualizaciones a la hora de agotar todo el debate social, dejaron paso a la matriz de la gobernanza, que, al igual que sus predecesoras, no prestaba suficiente atención ni al conflicto ni a las exigencias de construcción social alternativa, proceso que ha terminado cambiando la faz del continente

1. Para una discusión más detallada de estos asuntos, y que aquí seguimos, véase Juan Carlos Monedero, *El gobierno de las palabras. Política para tiempos de confusión*, México, FCE, 2011.

latinoamericano desde 1998. Es en este contexto donde hay que entender las actuales referencias a la participación. Pero para entender este debate, es necesario confrontar las nuevas necesidades con ese marco teórico que ha signado las tres últimas décadas (Monedero, 2011).

La gobernabilidad se tornará gobernanza en el discurso de la ciencia social cuando los efectos negativos de aquellas políticas, caracterizadas precisamente por la llamada ausencia de lo político (ausencia de la participación ciudadana y hegemonía del mercado), exijan una reconceptualización que evite la vinculación negativa que implica la palabra gobernabilidad y enfrenten todos los problemas generados por la retirada del Estado (aumento de las desigualdades, extensión de la corrupción, desafección ciudadana, auge de zonas marrones, aumento de la inseguridad, incremento de la violencia interna y externa, etc.). Demasiados estragos sociales habían gastado el concepto, además de que la crisis del modelo neoliberal, con el cual había echado su suerte, determinaban también buena parte de su destino. Su adjetivación posterior como buena gobernanza sugiere dos reflexiones: la connotación negativa que el sustantivo gobernanza traía consigo (necesitado de refuerzo con un adjetivo amable), y el carácter impositivo que implicaban los conceptos (quien no cumpliera con los protocolos del mismo, se alejaría de esas buenas prácticas).

En el Informe al Club de Roma de 1993, que recibía el título de La capacidad de gobernar se recogía esta idea al afirmarse:

“Se suele hablar equivocadamente de “ingobernabilidad” cuando lo que habría que hacer es afrontar el problema real: la incapacidad de gobernar. El uso del término “ingobernabilidad” es con frecuencia incorrecto y también peligroso. Es incorrecto porque lo que se entiende por ingobernabilidad de la sociedad, suele ser el resultado del fracaso de los gobiernos para ajustarse a las cambiantes condiciones. Y es peligroso porque proporciona una coartada para las torpezas del gobierno, que a su vez echará la culpa a la sociedad (...)

Es verdad que hay sociedades muy difíciles de gobernar, por excelente que sea su gobierno. Pero teniendo en cuenta las serias flaquezas de todos los gobiernos contemporáneos, habría que concentrar los esfuerzos en desarrollar la capacidad de gobernar y no en inculpar a las sociedades tachándolas de “ingobernables” (Yehezkel, 1994: 39).

La gobernanza como concepto de las ciencias sociales nació en el ámbito de la economía neoclásica y hacía referencia a la eficacia y rentabilidad dentro de las empresas como lugares donde se ahorran costes. Esa circulación interna implicaba que no hacía falta adquirirlos en el mercado pues se suministraban desde dentro de la organización. Un artículo de Ronald Coase de 1937 marcaría la pauta, generalizándose el concepto a partir de los años setenta a través de la obra de Oliver Williamson (no confundir con John Williamson, el conceptualizador del Consenso de Washington) (Brown, 2001).

Pronto pasaría al vocabulario de las relaciones internacionales, participando del mismo error; esto es, negar la posibilidad de construir los intereses colectivos desde las instancias estatales. Como apuntó Susan Strange, la gobernanza mundial pretende la existencia de “una especie de alternativa al sistema de estados”, sin que ello suponga realmente un gobierno mundial (Strange, 2001). Es ese caso, las labores de armonización global se habrían trasladado a organismos internacionales eminentemente financieros o comerciales (FMI, BM, OMC). La idea de gobernanza da carta de naturaleza a la transformación política que sustituye la soberanía popular por formas no estatales y jerárquicas de gobierno, acompañadas de instancias intermedias que justifican la participación perdida de la sociedad civil.

En la misma dirección apunta Carlo Donolo en su análisis sobre formas de gobierno que se adaptan a lo que denomina sociedad postmoderna:

“en la época posmoderna (...) a las instituciones del gobierno, políticas o no, sólo les quedan la posibilidad de un gobierno débil del cambio social, es decir, la vía de la governance. Toda fórmula de

gobierno fuerte (o sea, directo, soberano, de arriba hacia abajo, del centro hacia las periferias) es pretencioso y poco realista” (Donolo, 1999: 139).

Sin embargo, los más escrupulosos analistas son conscientes de que la solución aportada por la gobernanza trae también consigo otros problemas. En expresión de Renate Mayntz, mientras que “por definición, la gobernanza trata de la solución de problemas colectivos y del logro del bienestar público”, no deja de recordar que “allí donde se desarrollan redes de políticas, el gobierno deja de ser el centro director de la sociedad” (Mayntz, 2001). La falta de centro en la red que debe gestionar la cosa pública no se entiende aquí de manera simplista como una ventaja. Es un ejemplo claro de la lucha abierta acerca del significado del concepto gobernanza, donde, por un lado, se quiere dar a entender la conveniencia de la desaparición del gobierno nacido de la soberanía popular -y con él la voluntad de construcción de un orden social equitativo-, y, por otro, las dificultades de reconstrucción de una justicia social colectiva, de manera que le correspondería esa tarea a la única instancia armonizadora que resta una vez que se asume la desorganización de la sociedad civil: el mercado. Al igual que el retroceso en el campo laboral ha supuesto recortes en la negociación colectiva, siendo sustituida por desequilibradas formas bilaterales “empresario-trabajador”, la gobernanza horizontaliza a todos los actores, hurta el papel predominante del Estado y deja abierta la defensa de los intereses universales.

El proceso de implantación de la gobernanza –que es práctica y es discurso- deja en un segundo plano el gran logro ciudadano de la posguerra: el Estado social y democrático de derecho. Y para ello, necesita presentar como consenso lo que sólo tiene sentido político como conflicto. En otras palabras, las luchas políticas, que fueron las que lograron la inclusión ciudadana y el desarrollo de los derechos de ciudadanía, son relegadas por formas blandas de acuerdo que esconden el desmantelamiento de la redistribución social. Es así como en la matriz de la gobernanza (en expresión de Santos), se habla de “resolución de problemas” en vez de “transformaciones sociales”; de exclusiva “participación de los interesados”

en vez de “participación popular”; de “auto-regulación” individualizada en vez de “contrato social” participado colectivamente; de “juego de suma positiva” –todos ganan- y políticas compensatorias –pensadas sólo para los derrotados- en vez de “justicia social” común a todas las personas; de “coordinación política, económica o social” en vez de “relaciones de poder; en definitiva, en vez de “conflicto social”, de una “cohesión social” y una supuesta “estabilidad” que desactiva cualquier demanda. Esta matriz, en nombre de la participación desactiva los efectos más emancipadores de la participación, buscando superar el enfrentamiento dialéctico entre “legitimidad” y “gobernabilidad”, y ocultando los problemas que enfrentaron a ambos conceptos. Desaparece así de escena el hecho de que los nuevos tiempos, aun bajo el nombre de gobernanza, son los mismos de los presupuestos de la gobernabilidad. Son conceptos que no están al servicio de un proyecto de inclusión social, sino de exclusión (Santos, 2006: 376-377).

La gobernanza, como práctica, fue desarrollándose con la propia complejidad social después de la Segunda Guerra Mundial, articulando formas de coordinación de las relaciones sociales que, como tales relaciones sociales, estaban obviamente entrelazadas y permitían su diálogo. Pero conforme se iba debilitando en el imaginario social la condición ideológica de aquella guerra –la derrota de una derecha que se había hecho en su mayoría fascista-, esas formas de coordinación iban desatendiendo los elementos redistributivos e iban primando la lógica sancionadora del mercado. En el desarrollo de la gobernanza se pasa principalmente a articular formas de gobierno que den mayor prioridad al mercado –convertido en la variable independiente e incuestionable-, a formas burocratizadas de representación de intereses, a los organismos internacionales, a un tipo de justicia centrada en garantizar la propiedad privada, a algunos Estados hegemónicos y a partes de la sociedad civil de los diferentes países que asumen una representación que, en verdad, no pueden ejercer al estar ausente la identidad de intereses entre esos supuestos representantes y los representados².

2. El ejercicio de crítica y autocritica de las ONG ya ha empezado, si bien cabe esperar un ahondamiento del mismo en los próximos años conforme se vaya estudiando el papel a veces cosmético, a veces directamente activo de ONG en la implantación de

La “lucha por este concepto” se libra en la delimitación del nuevo papel del Estado. Si la referencia a la gobernanza supone la transformación del Estado hacia formas de democracia participativa (el Estado como Estado experimental que actúa como una relación social atenta a las nuevas exigencias sociales), a la asunción de funciones diferentes (por ejemplo, como empresario, como guerrero o como mero supervisor de los contratos privados), su desaparición como coordinador coactivo final (algo sólo enunciable conceptualmente pero irrealizable en los próximos decenios) o la complejización que implica a su vez la irrupción de nuevos actores y problemas. Pero no puede olvidarse que la idea de buen gobierno, de gobernanza y de gobernanza global, tienen en su génesis los embates neoliberales contra el contrato social de posguerra. Y, por tanto, no puede ignorarse el cuestionamiento que, de partida, incorpora la idea de gobernanza respecto de la construcción política institucional vinculada al Estado de bienestar. De lo contrario, el riesgo de justificar lo que no es sino una opción ideológica se incorpora necesariamente con su uso. La hegeliana astucia de la razón (el peso de la época sobre la condición social) obligaría precisamente a los movimientos sociales a ser los portadores, cada vez que usaran este concepto, de su propia negación como tales movimientos sociales transformadores. El concepto de gobernanza, como el de gobernabilidad, como el de mundo libre, el de globalización, el de Estado canalla, el de modernización surgen para defender un modelo social, político y económico concreto.

La gobernanza, en definitiva, se convierte en una forma de legalidad neoliberal, preparada incluso para ofrecer respuestas al colapso del neoliberalismo, ocultando una vez más con cuestiones de gestión la crítica de raíz al modelo capitalista. Es, como vimos al principio, una falsa síntesis que “opera totalmente dentro del marco de la gobernabilidad”. Es de esta forma que los silencios de esta “matriz” son superiores a sus voces. Se calla la idea de transformación social, de una participación social no cooptada (los excluidos no están, aunque sí sus “representantes”), de justicia social, de poder, de conflicto y, por supuesto, de explotación y superación del marco capi-

ese modelo.

talista. La idea de consenso, de cohesión, de coordinación y asociación, de autorregulación prepararon todo el marco que permitió la acumulación neoliberal de los ochenta y noventa y desembocó en la crisis económica de 2008. La tecnificación de la política vinculada a la matriz de la gobernanza reservaba un espacio cada vez mayor a los juristas, de manera que aspectos menos elaborados tales como la movilización política o la acción colectiva quedaban inmediatamente descalificados como “enemigos del consenso”, además de aparecer como funcionalmente inferiores a los procedimientos jurídicos. En ese marco, el funcionamiento del capitalismo no estaba lastrado de principio –como se venía construyendo en los análisis críticos de la izquierda–, sino que a lo sumo mostraba “fallos de mercado”, precisamente los que debía solventar la gobernanza de la mano de los movimientos sociales afines a la lógica en curso. La queja de Polanyi –que la economía terminaba por devorar a la sociedad– se logra con la gobernanza: la sociedad de mercado se incorpora a la economía de mercado a través de las formas políticas de la gobernanza. Santos lo resume:

“En la matriz de la gobernanza son los negocios los que seleccionan los valores y principios con los que pueden coexistir. Incluso cuando las empresas se comprometen a someterse a códigos de conducta mínimos al verse presionadas por los activistas que emprenden campañas de publicidad negativas contra ellas, lo hacen apoyándose en cálculos económicos (más que sociales).”

A la luz de ello, sugeriría que la gobernanza es una forma de derecho y gobierno genéticamente modificada que pretende inmunizarse frente a dos peligrosas plagas: a las presiones desde abajo, potencialmente caóticas, y a los cambios no predecibles en las reglas del juego de la acumulación de capital que pueda introducirse por el Estado o por la legislación interestatal” (Santos, 2007b, 36-40)

Cuando la Unión Europea hizo suya la idea de Gobernanza europea, definiéndola como “las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista

de la apertura, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia”; cuando se creó la Comisión de la Gobernanza Global en 1995; cuando el Comité de las regiones incorporó el concepto de gobernanza; en el momento en que el Banco Mundial le dio carta de naturaleza al concepto denominándolo “el modo como se ejerce el poder en la gestión económica de un territorio y de los recursos para su desarrollo”; en definitiva, cada vez que la academia ha sancionado esta palabra, se está implícitamente autorizando una aventura ideológica que ha logrado sustituir un concepto de transformación –el de legitimidad- por otro nacido para disciplinar a la ciudadanía crítica –el de gobernabilidad, luego el de gobernanza-. Por mucho que ésta se adjetive como buena, pretendiéndole una bondad que originariamente no tenía.

La gobernanza, apunta Aguilera, otorga a la gobernabilidad la “arista del matiz democrático” que necesitan las sociedades neoliberales (Aguilera García, 2003). En el descrédito general de lo político que acompaña a la hegemonía del mercado, la gobernanza puede ser un sucedáneo funcional que, como le correspondía al bufón en las monarquías absolutas, sirva de coartada, desarme la crítica transformadora y evite que cuajen las alternativas. En ese viaje, van a acompañarle, como en otras incursiones, propagandistas y académicos. Y también no pocos movimientos sociales asimilados, coro silencioso con frecuencia reaccionario, que refuerza funcionalmente esa aventura ideológica. En una publicación de Intermón-Oxfam puede leerse:

“La gobernanza moderna, que por definición tiene que ver con la resolución colectiva de problemas, requiere que instituciones estatales y no estatales, actores públicos y privados, participen y cooperen en la formulación y aplicación de políticas tanto a escala nacional como a escala mundial. Ello no menoscaba el protagonismo e influencia de los Estados soberanos, en los que formalmente se sigue dividiendo el mundo, pero sí que afecta a su poder absoluto y transforma su manera de actuar” (Gascó Hernández, 2004: 72).

¿Es gratuito quitarle esa autoridad a los Estados y hacerla compartida? ¿Se generan acaso

riesgos ligados a la nueva hegemonía neoliberal? ¿Es un aumento de democracia o un subterfugio para debilitarla? ¿En qué condiciones un concepto nacido para debilitar la transformación puede convertirse en palanca de la transformación? ¿Va a arrastrar la crisis de legitimidad de los partidos políticos hacia una hegemonía reforzada del mercado toda vez que el Estado se ve como el instrumento donde los partidos operan?

Resulta de gran interés reseñar los esfuerzos para disputar el concepto desde la ciencia política crítica, en concreto desde una teoría del Estado de matriz marxista pero que ha ido evolucionando incorporando elementos de la teoría de la regulación, de los sistemas autopoieticos, de las teorías del discurso y de los análisis de Gramsci y de Poulantzas. Es el caso de Bob Jessop, quien ha recurrido también al concepto de gobernanza para interrogar la gestión estatal en los últimos decenios y alumbrar futuros escenarios de reconstrucción de un nuevo arreglo político estable tras la manifiesta incapacidad del acuerdo neoliberal.

El uso del concepto en Jessop es analítico –no normativo-, si bien deja abierta la posibilidad de que la gobernanza, como metagobernanza (es decir, la gobernanza de la gobernanza) caiga del lado de la emancipación y no del lado de la regulación. Para este estudioso de la teoría del Estado,

“mercados, jerarquías (en especial empresas organizadas burocráticamente y la coordinación vertical coactiva por parte del Estado) y redes (tanto formales como informales) son los tres ejes principales en torno a los cuales se ha organizado la gobernanza económica, política y social en las formaciones sociales marcadas por unos niveles altos de complejidad económica, política y social” (Jessop, 2009: 267).

La gobernanza sería una forma de gobierno que se habría hecho paso especialmente desde los años sesenta y que, al tiempo que asumía la superación del espacio único del Estado/gobierno, iba a poner el énfasis en formas de coordinación: (1) articuladas en el entorno mercantil y bajo la lógica mercantil (la “anarquía del intercambio”; (2) la “jerarquía de mando” (especialmente la coordinación coactiva del

Estado); y (3) la “heterarquía de la autoorganización” (formas de coordinación interpersonales, entre redes y organizaciones y con carácter descentralizado).

En el análisis de Jessop, es evidente que el mercado no es un mecanismo que pueda sostenerse por sí mismo. Le resulta imposible asegurar sus propias condiciones de reproducción –en particular, la tasa de ganancia de las empresas y la reproducción de la fuerza de trabajo-, con el uso exclusivo de sus mecanismos. La mera lógica económica, como demostró Polanyi con el proceso que desembocó en las dos guerras mundiales, convierte todos los ámbitos sociales en mercancías –sometidas, por tanto, a la oferta y la demanda- y dinamita la confianza que está en la base de los propios lazos sociales, al igual que debilita la obediencia que reclama el Estado (convertido en un apéndice de la maximización de la ganancia empresarial). Pero el Estado tampoco se bastaría ya por sí mismo. Siempre va a estar sometido a la tensión de la sociedad civil (que no es homogénea ni logra que la supuesta mano invisible venga oportuna a sumar los egoísmos particulares que la configuran), del mercado (igualmente configurado por grupos) y del equipo administrativo que dirige el aparato estatal (también heterogéneo y en pugna constante por el uso de los recursos). Conviene aclarar que el ámbito de las redes sociales, el que en la tradición de la Ilustración correspondía a la sociedad (completado con el mercado y el estado), no es sin más y de manera ingenua el ámbito del interés colectivo, sino el de los intereses particulares. Esto implica que a ninguna de estas tres esferas le compete, sin más, por una mera definición de que así sea, la defensa de los intereses universales, si bien el discurso legitimador del Estado sea precisamente ése.

Jessop analiza tres tipos de gobernanza que se han dado hasta la fecha. La neoliberal es la que construyó la desestatización sobre una hegemonía a favor de los intereses del capital financiero y transnacional sobre la base del mercado autorregulado. La corporativista se basaba en el acuerdo entre las diferentes fuerzas dentro de la división del trabajo. Aunque pretendía limitar la organización capitalista basada estrictamente en el mercado, cargó con los problemas de la explotación y el con-

flicto de clase, de las dificultades de cohesionar las decisiones estatales y sus efectos en los intereses privados, y de los propios problemas que genera el hecho de que la sociedad civil es el lugar de los intereses particulares. Por último estaría la que llama coordinación coactiva, que descansaría en la intervención estatal vertical, y que a pesar de tener la justificación de defender el interés común, se convirtió poco a poco en algo sospechoso, más propio de momentos de excepción –acumulación originaria, conflicto de clases, suspensión de la democracia-, estaría lastrado con todos los problemas ligados al Estado vistos anteriormente. Es evidente que faltaría una lógica de organización política donde la garantía del interés general, incapaz de ser sin más defendida por el Estado, fuera un consenso valorativo y una exigencia desde la organización social, que tuviera la capacidad de ganar al Estado para esos fines –un Estado que esgrime el interés general pero que siempre tiene la memoria de clase de sus orígenes- e hiciera del mercado un lugar de intercambio sembrado de valores comunitarios y no sometido a la lógica inclemente de matar o morir.

En la lógica de la gobernanza económica, política y social que analiza Jessop, el Estado sería “uno entre varios mecanismos a través de los cuales se realizan los intentos de superar los fallos e insuficiencias del mercado”, ya que su propia lógica jerárquica no sería adecuada para solventar las exigencias sociales de la complejidad (sin olvidar, además, que el Estado no ha sido capaz de dar respuesta a los fallos del mismo Estado). La complejidad social exige encontrar un nuevo equilibrio entre los diferentes mecanismos que van a participar en la regulación social. Ni la anarquía del mercado ni la jerarquía del Estado, sino la heterarquía (esto es, un poder múltiple y horizontal) de la autoorganización de las redes sociales, aparece como la solución a los cuellos de botella experimentados durante el siglo XX en forma de fallos del Estado –burocratización, ineficiencia, uso particular de los bienes colectivos, etc.- y fallos del mercado –prioridad del beneficio sobre la inclusión e, incluso, la paz social-. Ese poder múltiple y horizontal no sería un sustituto de la lógica estatal jerárquica o de la lógica empresarial del mercado, sino un elemento capaz de producir los anticuerpos

para los fallos del Estado y del mercado y que, principalmente, ganara el aparato estatal para una lógica emancipatoria.

En sociedades complejas, con una amplia diferenciación y especialización funcional, con límites institucionales vagos y cambiantes, con cambios espaciales en las escalas geográficas, con variaciones en los horizontes temporales de acción, con la existencia de múltiples identidades, con la importancia creciente del conocimiento y del aprendizaje, puede afirmarse que la gobernanza heterárquica –una gobernanza cuya definición permitiera acercarla al bando de la emancipación- tendría claras ventajas sobre la primacía del Estado –la planificación vertical- o del mercado –la anarquía de la oferta y la demanda-. En resumen, el surgimiento de nuevos problemas que no encuentran solución ni en la planificación vertical ni en la anarquía del mercado, obligan a una “racionalidad reflexiva” permanente, que no busca su ventaja ni en claves procedimentales ni sustantivas, sino en la negociación y la reflexión permanentes, a formas de evaluación descentralizadas y constantes que acerquen las posibilidades de éxito en tres ámbitos:

“El compromiso permanente con el diálogo para generar e intercambiar una mayor información (restringiendo de este modo, aunque sin llegar nunca a eliminarlo, el problema de la racionalidad limitada); la reducción del oportunismo, al apresar a los participantes en una gama de decisiones interdependientes en horizontes de corto, mediano y largo plazo; y aprovechar las interdependencias y riesgos asociados a la “especificidad de los activos”, estimulando la solidaridad entre los socios. La racionalidad de la gobernanza es dialógica antes que monológica, pluralista antes que monolítica, heterárquica antes que jerárquica o anárquica. Además, todo ello sugiere que no existe un único mecanismo óptimo de gobernanza”.

(Ibid. :281)

Pero la gobernanza, incluso entendida así, presenta fallos (como le ocurría al Estado y al mercado). No está escrito en el destino que estas formas de descentralización y de delegación

de responsabilidades sea superior a las formas de organización estatales o mercantiles. Es en este contexto donde tiene sentido el concepto de metagobernanza, esto es, esa lógica interna, dentro de los tres diferentes ámbitos que articulan la organización social –Estado, mercado y sociedad-, que articule a su vez las interrelaciones, que haga de la autorreflexión un patrón permanente de comportamiento, con el fin de evitar que los intereses propios, tanto en el mercado como en el Estado como en las redes, hagan de esa gestión compartida, de esa “coordinación de relaciones sociales interdependientes” que llama gobernanza, una forma encubierta de nuevo dominio.

¿Hay espacio para los elementos normativos en esta discusión? O, en otros términos ¿puede caer la idea de gobernanza finalmente en el lado de la emancipación social? ¿No hay siempre implícitamente una petición de autonomía social y personal detrás de la pregunta acerca de la mejor forma de gobierno? El concepto de metagobernanza, como gobernanza de la gobernanza, viene a permitir ese paso hacia un uso crítico del concepto (con todas las limitaciones señaladas). La metagobernanza, como forma interna de rearticulación de las diferentes lógicas sociales, implicaría unos cambios en la organización que, necesariamente, amenazan los privilegios y, por tanto, devuelven la idea de conflicto al núcleo de la discusión:

“La metagobernanza (...) Supone la definición de nuevos papeles y funciones que desbordan sus límites, la creación de dispositivos de unión, el patrocinio de nuevas organizaciones, la identificación de las organizaciones adecuadas para liderar la coordinación con otros socios, el diseño de instituciones y la generalización de visiones que faciliten la autoorganización en diferentes campos. También supone la provisión de mecanismos para la retroalimentación y el aprendizaje colectivo acerca de las vinculaciones funcionales y las interdependencias materiales entre los diferentes lugares y esferas de acción, así como el estímulo a la fijación de una coherencia relativa entre los diferentes objetivos, horizontes espaciales y temporales, acciones y resultados de las formas de gobernanza.

Implica el diseño del contexto en el que sea posible forjar estas formas, más que el desarrollo de estrategias e iniciativas específicas en su favor". (Ibíd.. :281)

Pero además, reaparece de nuevo aquí el papel del Estado como fulcro esencial en la construcción de los intereses colectivos, en el empoderamiento popular, en la garantía de un orden colectivo democrático. Un verdadero *bringing the State back in*, un regreso del Estado que supere la mutación neoliberal que hizo del Estado social y democrático de derecho un cansado Leviatán, reconvertido en el fuerte y amenazante monstruo bíblico como estricto garante de una propiedad privada cada vez más desigualmente repartida:

"El Estado desempeña un papel fundamental y cada vez mayor en la metagobernanza: proporciona las reglas básicas de la gobernanza y el orden regulativo en el cual y mediante el cual los socios de la gobernanza pueden perseguir sus propios objetivos; garantiza la compatibilidad y coherencia de los diferentes mecanismos y regímenes de gobernanza; actúa como organizador principal del diálogo entre las comunidades de políticas públicas; despliega un monopolio relativo de la información e inteligencia organizacional con el que dar forma a las expectativas cognitivas; sirve como "tribunal de apelación" para las diferencias surgidas dentro y acerca de la gobernanza; intenta reequilibrar los diferenciales de poder, fortaleciendo a las fuerzas o sistemas más débiles en interés de la integración del sistema y/o de la cohesión social; trata de modificar la autocomprensión de las identidades, las capacidades estratégicas, los intereses de los actores individuales y colectivos en los diferentes contextos estratégicos y, consecuentemente, de alterar sus implicaciones para las estrategias y tácticas elegidas; y asume también la responsabilidad política en el caso de un fallo de la gobernanza. El surgimiento de este papel implica que la creación de redes, la negociación, la reducción del ruido y la coordinación tanto negativa como positiva, se producen "a la sombra de la jerarquía" (...). También parece

indicar la necesidad de una innovación institucional y organizacional permanente para mantener la posibilidad (por remota que sea) de un crecimiento económico sostenido.

*Por tanto, la metagobernanza no suprime los otros modos de coordinación. Los mercados, las jerarquías y las heterarquías siguen existiendo, pero operan en un contexto de "toma de decisiones negociada". De modo que, por un lado, la competencia en el mercado se ve compensada por la cooperación, y la mano invisible se combina con el visible apretón de manos. Por otro, el Estado ya no posee la autoridad soberana. No es más que uno de los participantes dentro de un sistema de guiado pluralista y contribuye con sus recursos característicos al proceso de negociación. A medida que se expanden las redes, el partenariado y otras formas de gobernanza económica y política, los aparatos estatales permanecen, en el mejor de los casos, como *primus inter pares*. Aunque el dinero público y el derecho siguen siendo importantes para sostener su funcionamiento, también otros recursos (como el dinero privado, el conocimiento o la cualificación) resultan esenciales para su éxito. La participación del Estado se hará menos jerárquica, menos centralizada y menos dirigista. El intercambio de información y la persuasión moral se convertirán en las fuentes clave de legitimación, pasando a depender la influencia del Estado tanto de su papel como fuente primaria y mediador de la inteligencia colectiva, como de su control sobre los recursos económicos o la coacción legítima" (Ibíd. 296-97).*

De cualquier forma, tampoco aquí hay soluciones definitivas –uno de los rasgos que contribuye a la confusión de la época– y menos de una vez para siempre. Pero no deja de ser cierto que lo que no se busca sí está claramente ponderado:

"Ciertamente, no puede haber una garantía de éxito en la persecución de los objetivos colectivos mediante la autoorganización, como tampoco la hay en

la confianza en la mano invisible del mercado o en el puño de hierro (acaso con guante de terciopelo) de la coordinación coactiva. Sin embargo, frente a la evidencia de los continuos fallos del mercado y el Estado, las redes y la auto-organización pueden resultar una alternativa atractiva” (Ibid.: 282)

El ámbito de la comunidad –la sociedad civil organizada, reflexiva y corresponsable- es el recurso menos usado en la construcción política durante el siglo XX. Incluso en el socialismo realmente existente, la confianza en la autoorganización popular fue sustituida por la reinvención de una planificación central gerontocrática e inflexible, incapaz de dar cuenta de los desarrollos de una sociedad que siempre va por delante del paquidermo estatal.

1.2 El riesgo para los movimientos sociales

Aunque ya se apuntó más arriba, debemos ubicar de manera más clara a los movimientos sociales en su condición de respuesta funcional del neoliberalismo. El capitalismo desbocado rompe los órdenes sociales tradicionales sobre los que se impone. Es por esto que necesita buscar sustitutos funcionales para la estabilidad social, adecuados instrumentos que le garanticen sus necesidades de reproducción de la tasa de ganancia y que mantengan el orden social. Esa funcionalidad tiene que cumplir varios requisitos: que genere estabilidad, que sea asumida socialmente, que no tenga muchos costes –o, cuando menos, por debajo de las ganancias-; y que, en la medida de lo posible, sea asumida por los que corren con la peor parte. Esos sustitutos dependen de las circunstancias y acompañan a los mecanismos tradicionales que crean obediencia, como los siguientes: la religión, el nacionalismo, el racismo, la guerra permanente, la creación de ONG, la televisión, el consumismo o el suministro de drogas (incluido el alcohol). Todos estos aspectos han crecido con lo que llamamos globalización. La globalización, en su vertiente neoliberal de imposición de la ley del valor a todo el globo terráqueo, ha desmantelado el Segundo mundo y ha empobrecido fuertemente el Tercero, al tiempo que ha finalizado los pactos interclasistas keynesianos del Primero.

Toda la política, a partir de ese momento, se inclinará por la oferta (la parte empresarial) y no por la demanda (la capacidad de consumo). Si el Estado social se caracterizó por la desmercantilización, el acuerdo neoliberal supuso el proceso contrario. De ahí que hayamos asistido a una gran remercantilización de todo lo que se pueda ofertar y demandar (apenas revertido a raíz de la crisis en el caso del sector financiero y con claras advertencias de que se trataba de una intervención temporal):

“Para amortiguar socialmente todo este proceso, los Estados se autoatomizan en multitud de pequeñas organizaciones a fin de intentar paliar lo que ellos mismos y el Mercado dejan de lado (se están inventando el Tercer Sector), organizaciones intermediarias o “subsidiarias”, controladas a distancia o indirectamente por las diferentes Administraciones del Estado (mediante la fiscalización, la contabilidad, la dependencia financiera, etc.), cuya principal virtud, dadas las circunstancias, será el autodisciplinamiento: son las ONG de intervención social y también de ‘desarrollo’ (...) Es el momento también de la recuperación del protagonismo de las Iglesias en todo el mundo: en situaciones de dejación o ‘deserción’ estatal son de nuevo sus organizaciones y redes las que se encargarán de la población, como en una vuelta al medievo, con la consiguiente recuperación de integrismo religioso por doquier” (Piqueras, 2004: 18).

Esto explica por qué es posible que al tiempo que han crecido las ONG, la información, las guerras y el consumo de drogas, hayan crecido también más las desigualdades. Lejos de construirse un mundo más seguro, el planeta es hoy claramente más inseguro. Hay rupturas que no pueden solventarse desde fuera con agentes externos que no incidan estructuralmente –la ruptura de las propias fuentes de reproducción social en las diferentes comunidades, la ruptura de los lazos sociales, la explotación de los recursos naturales, la disolución del orden colectivo al armarse a grupos internos, la inyección de principios individualistas de comportamiento y de pautas de consumo particularistas, la abolición de las formas de participación sociopolítica propias, la prohibi-

ción de movimientos, partidos políticos y sindicatos autóctonos, los frenos a una colaboración que incida en cambios estructurales... De ahí que, pese a que las ONG sean

“mimadas por los mas media y ensalzadas por los diferentes poderes institucionales, como representantes de una (deseada) aporoblemática sociedad civil, los problemas no se solventan sino que se agravan, precisamente al tiempo que las nuevas masas despolitizadas –nuevamente simples pobres- hacen de la labor de la cooperación y de las ONG una tarea inacabable” (Ibid. :19)

Conforme el Estado abandonó su responsabilidad respecto de determinados lugares sociales, la satisfacción de determinados bienes públicos fue ocupada por otros actores: mafias, ONG, empresas, iglesias, paramilitares, sindicatos. Son claros los efectos de esa sustitución en lo que O'Donnell llama las zonas marrones, esos espacios donde la reclamación del monopolio de la violencia física legítima se la auto atribuyen multitud de personas y grupos con intereses particulares, regresando a una situación donde ni siquiera existe el contrato de feudo-vasallaje del feudalismo.

Mayor predicamento tiene la Responsabilidad Social Empresarial, cuyo fin último no es otro que aumentar la tasa de beneficio de la empresa, y que al tiempo que hace una labor social debilita el papel que le corresponde al Estado como garante de la inclusión ciudadana (esto no significa que es mejor que la RSE no exista, siempre y cuando esos costes no se trasladen a precios o se descuenten del pago de impuestos, sino que la lógica privatizadora debilita los cimientos de lo público al privatizar ámbitos que corresponden a la responsabilidad colectiva, no a la empresarial)³.

5. Pero es evidente que ayudan a construir ese nuevo sentido común donde lo colectivo ya no le corresponde ni al Estado ni a la comunidad. En un acto sobre responsabilidad social empresarial organizado en Caracas en 2006 por la cámara de comercio venezolana-norteamericana (Venancham), pude asistir a una presentación de Petrobras donde se hacía gala en un video de cómo la empresa petrolera brasileña había asumido la escolarización de niños en una zona pobre, sustituyendo al Estado a quien “liberaba de esa carga”. La tónica del evento era la misma en todas las empresas que participaron. El Estado era un mero supervisor de esas tareas. Aceptar que empresas cuyo fin es maximizar su beneficio ocupen el lugar que le corresponde al Estado tiene más efectos que los planteados en esos eventos legitimadores de la lógica empresarial.

En otros casos menos “amables” (como el de grupos evangelistas financiados por los Estados Unidos), esas actividades se convierten en fuentes de penetración y control (Ludovico Silva habló de la “plusvalía ideológica”). Es, en la expresión de Marx, la subsunción formal del capital, ahora convertida en plenamente real (la asunción por parte de las víctimas de la lógica del mercado y la plusvalía). Algo generalizado en todos los ámbitos de lo social⁴. La lógica privatista y transnacional de la globalización, junto a la pérdida de funciones sociales y de control financiero del Estado –un hecho con la pérdida de virtualidad de unas fronteras que se hicieron intencionalmente permeables-, llevó a entregar la máxima responsabilidad de la producción, distribución, intercambio y finanzas colectivas a otros actores. Estos nuevos actores, a veces son trasuntos de los Estados (FMI, alianzas regionales, grupos de coordinación como el G-7 y otros, Banco de pagos de Basilea), pero otras veces son propios de otras lógicas (mafias, grupos de poder en torno a la OMC, empresas transnacionales, fondos de inversión, etc.), caracterizados todos por la ausencia de control público de los mismos. Una vez más, sólo gracias a la crisis han emergido los actores, se ha develado la lógica que había detrás y se han clarificado los intereses. Lo que no significa que se pueda revertir. No insistiremos lo suficiente en que el neoliberalismo no sustituyó a un keynesianismo floreciente, sino a un keynesianismo que había colapsado en un escenario de estanflación que brindó el paso a la hegemonía monetarista. En el año 1971 Nixon declaró la no convertibilidad del dólar en oro –como respuesta a las presiones de De Gaulle de recuperar sus reservas de oro y devolver dólares crecientemente devaluados por la guerra de Vietnam-; en 1973 termina de romperse el marco de Bretton Woods al permitirse la libre flotación de las divisas. La globalización fue la respuesta a las necesidades del sistema capitalista de garantizar la tasa de ganancia de las empresas. Igualmente, la desregulación financiera en los ochenta y noventa financiaron las bases fiscales del Estado y la capacidad crediticia del dólar. Pretender regresar a un keynesianismo idílico y bienintencionado que ya no existía –que nunca exis-

6. En algunos países latinoamericanos, como Argentina, los carteles con los nombres de las calles de ciudades importantes están financiados por empresas, acompañando el logo empresarial al propio nombre del lugar.

tió- es hacer *wishfull thinking* (confundir los deseos con los análisis) y, lo que es más preocupante, deriva una vez más los problemas a un futuro inmediato que vendrá más cargado de problemas.

2. El estudio de la participación en América Latina: breve esquema de los alineamientos teóricos en perspectiva histórica

2.1. Aproximación a los lineamientos de las democracias representativas-participativas

En el campo teórico que abordan las dinámicas participativas se pueden distinguir dos grandes lineamientos con sus respectivos recorridos históricos: (1) el que pone el énfasis en la institucionalización del hecho participativo, especialmente en el momento electoral y la división de poderes, y (2) el que hace lo propio con el hecho participativo como proceso crítico y emancipador que acompaña al procesos de cambio social de mayor calado.

La discusión sobre la democracia está ligada desde sus orígenes griegos a la idea del buen gobierno, que presupone que la vida social y política como una apuesta por la mejora de la comunidad y los individuos que la componen. La discusión acerca de la isonomía –igualdad ante la ley- y de la isegoría –libertad en el ágora para defender los propios intereses- llega hasta la actualidad en distintos discursos ideológicos. El hecho participativo mantiene así una permanente tensión interpretativa sobre la ciudadanía constituida por la ley presente o el poder ciudadano constituyente de la ley futura. Entre ser un mero comportamiento de corresponsabilidad participativa dentro del orden existente, o una participación orientada al cambio–el buen gobierno que promueve la vida buena- que la incardina en la dimensión utópica del orden deseado.

Sin duda el marco liberal de la democracia como representación constituye la comprensión hegemónica del hecho democrático. No obstante, las constantes crisis sistémicas del capitalismo la desafían cíclicamente inten-

tando ampliar la institucionalización de los procesos participativos promovidos por los movimientos sociales activados en las luchas de resistencias en cada ciclo de crisis. La perspectiva liberal entiende la participación agregada electoralmente como funcional e integrada, conformada como un punto de llegada: la democracia electoral como institucionalidad normalizada en la modernidad, insuperable para resolver los problemas de la sociedad contemporánea, por lo que tiene el derecho y el deber de convertirse en la referencia normativa exclusiva del régimen político para toda la comunidad nacional. En buena medida esta perspectiva, refractaria del conflicto social, reduce la lucha por el poder al logro de la autorización y la representación a través de elecciones.

Este enfoque democrático-liberal ha orientado los estudios de transición y consolidación democrática y los dedicados a la reforma del estado en las últimas décadas. En ellos se han conectado distintos análisis que han enfatizado la importancia de la voluntad negociadora en el cambio de régimen, la reforma política para el perfeccionamiento de instituciones representativas-electorales y la descentralización político-administrativa, la nueva gestión pública y posteriormente la reflexión sobre los mecanismos de *accountability* horizontal y vertical.

Con posteridad, ya se amplía la discusión hacia las dinámicas de la globalización que inciden en la sostenibilidad social de la vida política democrática, donde la recuperación de la capacidad de un estado regulador, fiscalizador y social para retomar el desarrollo aparece de nuevo tras estar ausente durante casi dos décadas del grueso de esta literatura. El paso de una perspectiva centrada en el régimen político a retomar la centrada en el espacio más amplio del estado está relacionada con el ciclo de movilización en el que participan amplios sectores sociales visibilizando nuevas demandas de ciudadanía. En este sentido, la teoría democrática avanza con el conflicto y el cambio social.

Sin embargo, esta línea de investigación busca mantener una neutralidad valorativa en el campo teórico que se expresa en un distancia-

miento político e ideológico de los actores sociales y una ponderación de la crítica que pueda realizar al accionar de los actores políticos e institucionales. Su perspectiva inminentemente gubernamentalista aboga por el reformismo reflexivo desde las propias instituciones que sería capaz de recuperar las capacidades del Estado para poner en marcha el desarrollo y la ciudadanía. El Estado reformado por encima de las presiones de los actores sociales sería el espacio clave de construcción de derechos de ciudadanía, que lograría poner el combate a la pobreza (en el marco de los Objetivos del Milenio de la ONU) en el centro de su agenda, como queda de manifiesto en una importante obra colectiva *El Estado de la democracia en América Latina*. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas (PNUD, 2004).

En estos estudios la globalización es tomada como un dato, es decir, no problematizan las nuevas dinámicas transnacionales que condicionan la reforma del estado ni la dimensión antidemocrática del gobierno corporativo mundial de facto. En la mayoría de los casos fue valorada positivamente como un espacio de riesgos, pero sobre todo de oportunidades para incorporarse al siempre ambiguo proceso de desarrollo que impulsa la modernización capitalista, buscando ponerle un rostro humano. No en vano la articulación y la circulación transnacional de estas investigaciones y de sus publicistas ha contado con un masivo apoyo de agencias multilaterales y las políticas de cooperación política y cultural de la mayoría de los gobiernos del Norte.

Por su parte, el enfoque crítico de la democracia concibe la participación dentro de una perspectiva emancipatoria y entiende la construcción democrática como un proceso abierto en constante evolución. Teniendo como referencia el aparato conceptual de la teoría del cambio social este enfoque sería más bien un amplio espacio de confluencia de distintos desarrollos teóricos críticos. Aquí la democracia no sería tanto una institucionalidad dada y acabada, sino un punto de partida para el desarrollo de procesos de democratización impulsados por los movimientos sociales al forzar el reconocimiento de sus demandas de ciudadanía (materiales y simbólicas) desatendidas. El campo estatal también se con-

sidera en transformación en el marco de una democracia participativa, que abre el campo a nuevas institucionalidades para albergar prácticas participativas que rebasan los límites de la participación cívico-electoral. Cabe subrayar que el largo periodo de guerra fría (1945-1989) afectó a un debate que no pudo librarse de la confrontación hiperideologizada entre el bloque de la democracia liberal norteamericana y la democracia popular soviética, reduciéndolo a adscripciones erróneas en torno a “democracia formal” y la “democracia real”.

Esta perspectiva crítica se ha desarrollado en las últimas tres décadas en un espacio de confluencia de la teoría de los movimientos sociales –reforzadas en el caso latinoamericano por la consolidación de una serie de metodologías participativas procedentes del campo de la educación popular-, amalgamando diversas contribuciones de la teoría marxista en el campo de la sociología histórica, del sistemamundo, los estudios culturales y poscoloniales. Su foco rebasa la política institucional para entrar de lleno en el análisis del poder social y el conflicto generado por los distintos sectores sociales que buscan concentrarlo/redistribuirlo, generando un espacio para el estudio de las dinámicas concretas (sociales, políticas y culturales) de exclusión/cooptación o inclusión/emancipación en el juego de hegemonías y contrahegemonías. No pierde de vista el desarrollo de la luchas de clases a escala global para establecer la hegemonía política que no solo atraviesa la democracia y el estado, sino también el conocimiento, las identidades y los sistemas productivos (el ser, el saber, el poder).

Estas líneas de investigación van construyendo en proximidad a las luchas sociales el andamiaje de un nuevo paradigma crítico de la hegemonía capitalista en el marco de la globalización neoliberal. Abordan distintas dimensiones del amplio proceso de reacomodo forzado entre espacios sociales, mercantiles y societales (o socio-comunitarios), que comparten una lectura cuyo telón de fondo es una crisis generalizada (medioambiental y civilizatoria) que exige pensar en alternativas. En este sentido, cabe rescatar el firme compromiso que muchos de estos académicos de esta línea mantienen en el marco de los movimientos

altermundistas y el Foro Social Mundial, que iniciado en 2001 desarrolla cumbres sociales, territoriales y temáticas que abordan una amplia agenda democratizadora glocal impulsada desde la participación social.

Este espacio de la ciencia social crítica ha vivido desde los años setenta en el marco de exilios producidos por el periodo dictatorial, una considerable transnacionalización regional de investigadores (FLACSO y CLACSO son una muestra importante de este proceso), que ha continuado su colaboración junto a otras redes de investigación crítica del norte y de otras regiones del Sur. A lo largo de las últimas décadas ha contado con un apoyo de espacios específicos del entramado de Naciones Unidas (UNESCO y CEPAL) y de la cooperación holandesa y escandinava (particularmente la sueca).

2.2 Breve perspectiva histórica de la evolución teórica

En el complejo marco latinoamericano cabe preguntarse: ¿qué es participar? Parece oportuno una primera aproximación de sentido común que obliga a pensar la dualidad primigenia presente en su doble acepción semántica: “ser o formar parte” y “tomar partido”. En sí misma encierra la contradictoria dinámica del proceso histórico moderno entre la unidad y la parte: la imaginada comunidad nacional es una unidad política de pertenencia de la que se “forma parte”, pero que al mismo tiempo es una realidad dinamizada por la toma de partido de cada “parte”. Distintos sectores sociales en determinado contexto histórico tienen capacidad de pactar colectivamente unos intereses compartidos, desde donde construyen su identidad y organizan su facción política para intentar imprimir su propio horizonte de sentido en el proceso político.

Según las bases de poder político, económico, coercitivo y cultural de los distintos grupos sociales, se definen y redefinen las fronteras de exterioridad-interioridad, igualdad-desigualdad, semejanza-diferencia, inferioridad-superioridad entre clases sociales, grupos étnico-lingüísticos y de género con la acción social y estatal de cada sociedad. El proceso político histórico moderno enmarca las diver-

sas presiones de unos sectores sociales y las constantes rearticulaciones que se producen con otros grupos de otras naciones en el marco de la competición interestatal mundial. Son por tanto las complejas interacciones entre las dinámicas participativas de los actores y las capacidades de los Estados, las que enmarcan los procesos de acumulación de capital, de redistribución social y de conformación de identidades políticas y culturales. Los resultados, siempre contingentes, se cristalizan en instituciones que marcan la pauta del desarrollo de la economía y del Estado, con tramas institucionales, culturales y socioeconómicas que le darán diferentes consistencias a las instituciones de coordinación que gestionan la participación social y la convivencia política. No puede perderse de vista que históricamente, coaliciones transnacionales de elites de poder, han gravitado sobre los procesos de construcción estatal para dificultar la organización de los sectores populares en la construcción del orden social.

A lo largo de las tres últimas décadas, los estudios de los procesos de participación han ido ganando centralidad en el campo académico a medida que las dinámicas participativas intensificaban su incidencia en las diferentes coyunturas políticas nacionales. Este nuevo ciclo de atención analítica no es ajeno a una movilización que gana masividad y capacidad de intervención política desde finales de los noventa. No obstante, en relación al ciclo de movilización que culminaba en los años 70 del pasado siglo, los nuevos contextos institucionales, ideológicos, políticos y culturales diferencian tanto las dinámicas participativas como las miradas teóricas que los analizan.

Como se ha planteado de manera esquemática, se pueden distinguir dos grandes lineamientos en el pensamiento social latinoamericano: una participación funcional e integrada que se reelabora al interior de la teoría de la democracia y otro que sume la participación como crítica y emancipatoria en un marco más amplio de la teoría del cambio social. Los intercambios y diálogos entre estas corrientes han pasado por diferentes fases, desde la ignorancia mutua hasta intensos procesos de intercambio e incluso de hibridación, de los que surgen interesantes innovaciones conceptuales y teóri-

cas a partir de la recepción que se hace de los debates producidos por las ciencias sociales elaboradas en los países centrales.

En buena medida ya sucedió esto en el anterior ciclo de movilización, donde el debate sobre la modernización y el desarrollo político estuvo presente con figuras como Gino Germani, José Medina Echevarría, Guido Di Tella recepcionando a autores como Walter Withman Rostow, Berthold Frank Hoselitz, Samuel Huntington, Seymour Martin Lipset, Robert Dhal, Gabriel Almond y Sidney Verba. El cambio social fue considerado como un tránsito de la comunidad agraria tradicional a la moderna sociedad urbana de masas, donde la referencia normativa son las “etapas” recorridas por los países centrales políticamente “modernos”. Las conflictivas dinámicas inclusivas y democratizadoras en términos de ciudadanía social puestas en marcha por los proyectos nacional-populares, cuya base de apoyo eran consideradas masas ideológicamente difusas disponibles para liderazgos caudillistas, dificultaban racionalizar la intensa participación total dentro de las pautas de cultura cívica y dinámica representativa esperada. Buena parte de la reflexión sobre esta anomalía se va aclarando con el debate del proyecto y el estado populista con autores que utilizan en su andamiaje conceptual distintas contribuciones de la teoría crítica marxista (Octavio Ianni; Ernesto Laclau; Emiliode Ipola, Juan Carlos Portantiero, entre muchos otros).

También cabe señalar el diálogo entre perspectivas teóricas marxistas y weberianas al interior de la llamada escuela estructural dependientista, que culminaba la crítica a la economía convencional (contra la teoría de las ventajas comparativas) que había venido configurando el pensamiento de la CEPAL desde los finales de los 40. Su diagnóstico discutía la (im)posibilidad de articular un proyecto endógeno de desarrollo en las asimétricas relaciones entre centros y periferias del sistema económico mundial y el constate deterioro de las relaciones de intercambio que dificultaba la puesta en marcha de la industrialización. Con particular centralidad de la obra inicial de Raúl Prebisch, autores latinoamericanos como Fernando Henrique Cardoso, Theotonio Dos Santos, Celso Furtado, Ruy Mauro Marini,

Enzo Faletto, desarrollarían un fecundo diálogo exterior con científicos sociales como Andre Gunder Frank, Samir Amin y Immanuel Wallerstein que alimenta la teoría crítica de los sistemas mundo.

De esta manera, en este desarrollo teórico que venía a asentar las bases de un keynesianismo del sur, el Estado ocupaba un papel central en la promoción del desarrollo económico y social al mismo tiempo que se ponía en evidencia las relaciones de dependencia económica y tecnológica que estructuraba el capital transnacional, y entre otras cuestiones apuntaba la necesidad de emprender la reforma agraria para contar con la acumulación que necesitaba la industrialización endógena. Cabe apuntar que gracias a estos esfuerzos intelectuales transnacionalizados la región cuenta desde entonces con una perspectiva académica clave para analizar críticamente la globalización neoliberal que arrancó con los procesos dictatoriales de los setenta.

Desde el plano político la participación estuvo vinculada durante el ciclo de movilización de los 60-70 a la idea de pueblo y revolución. La liderada por Fidel Castro en Cuba (1959) fue un acontecimiento de impacto que rebasa la referencia regional, e inclina la balanza académica hacia lectura crítica de los procesos de movilización y participación en clave de lucha de clases. Si duda los diferentes autores establecen distancias variables de los presupuestos de vanguardistas-leninistas que orientarán la lucha armada revolucionaria que involucró a sectores importantes de la generaciones más jóvenes en la región. Pero no cabe duda que la dinámica conflictiva del campo popular y subalterno fue considerada como una variable central del cambio socio-político.

La creciente polarización política que atravesó las nuevas esferas públicas en formación (desarrollo de medios masivos de comunicación, ampliación de la formación educativa, nuevos estilos de consumo promovidos por la industria cultural transnacionalizada) terminó desatando la lógica amigo-enemigo de la guerra fría e imponiendo salidas altamente represivas. Tras el fin de las dictaduras y las guerras de baja intensidad que se ponen en marcha en Centroamérica en la década del ochenta,

la derrota del proyecto revolucionario interrogaba a los intelectuales de distintos países del continente en el exilio mexicano sobre el voluntarismo político-ideológico, la necesidad de continuidad en la resistencia popular y la posibilidad de un proyecto socialdemócrata en las condiciones semiperiféricas de América latina -particular importancia tienen las obras colectivas compiladas en el Instituto de Ciencias sociales de la UNAM por Raúl Benítez (1977), Pablo González Casanova (1977) y Julio Labastida (1985,1986)-.

A lo largo de la década del 80 comienza un periodo de distanciamiento entre los intelectuales que trabajan dentro de los parámetros de la teoría de la democracia y los que lo hacen en la del cambio social, con evaluaciones contrapuestas de los resultados de las democracias que traen el ajuste macroestructural exigido por la nueva coalición neoliberal. A mediados de los noventa se retoma paulatinamente el diálogo que generará una nueva fase de innovación conceptual y teórica que discurre en los nuevos canales, crecientemente transnacionalizados, de producción de conocimiento. Al igual que la democracia fue adjetivada de “burguesa”, “formal”, “sin adjetivos”, “electoral”, la participación otrora calificada de “popular” paso a analizada bajo enfoques más fragmentarios que la calificaban de “comunitaria”, “social”, “electoral”, “ciudadana”, incluso “solidaria”, vinculándose a distintas conceptualizaciones teóricas como sociedad civil, tercer sector o capital social. Con los vaivenes ideológicos sobre el rol del Estado en una coyuntura hegemonizada por el neoliberalismo, donde tanto nación como estado perdían centralidad al desaparecer enormes parcelas de soberanía política para promover el desarrollo, la participación no terminaba de entroncar con un proyecto de futuro. De la manera más esquemática posible, intentamos dar cuenta de más de dos décadas de debate.

2.3 La participación funcional-integrada: la democracia como punto de llegada

La desorganización política de los sectores subalternos durante las dictaduras hace posible que no existan fuerzas políticas capaces

de resistir los posicionamientos mercantilizadores y privatistas impuestos en un primer momento por las dictaduras y después promovidos activamente desde los organismos multilaterales. Junto al retorno de la democracia en la región se podía observar la intensificación de dependencia externa así como el deterioro de la capacidad de acción estatal y el aumento de la exclusión social de las mayorías sociales.

Dentro de los estudios de la redemocratización destaca la teoría de las transiciones y consolidaciones democráticas. Referencia central de los estudios pluralistas, la conceptualización procedimental de la poliarquía enmarca la orientación de la obra colectiva central de este enfoque, O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1988). La ciencia política en buena medida desplazaba a otras disciplinas que en el pasado habían entrado en diálogo, operando una suerte de parcelación específica que focalizaba el proceso de cambio en el marco del régimen político y postulaba la autonomía del proceso político-institucional. A diferencia del ciclo anterior, su análisis de la democracia no contemplaba un estudio de sus requisitos sociales y económicas (Lipset y Solari, 1971).

Con una perspectiva básicamente descriptiva del funcionamiento de los sistemas políticos, el análisis del proceso participativo perdía centralidad y pasaba a ser contextual: una movilización social que podía condicionar de distinta manera las negociaciones transicionales pero no disputar el protagonismo central los sectores aperturistas del viejo régimen y de la oposición democrática moderada. Las dinámicas participativas perdían especificidad en el análisis de la resurrección de la sociedad civil que emergía en posiciones claramente defensivas tras las dictaduras y que, en los distintos contextos nacionales, tuvo distinta capacidad de presionar en la esfera pública por la vigencia del estado de derecho y la democracia abriendo, de esta manera, un marco para la problematización de los derechos humanos. Los sectores de la oposición considerados maximalistas serían marginados de los pactos y de los nuevos consensos junto a los duros del antiguo régimen y, dependiendo de sus capacidades organizativas en las tramas de la sociedad civil sobreviviente al autoritarismo, la

radicalidad crítica de sus demandas correría distinta suerte en la normalización política a lo largo de la consolidación de la institucionalización electoral.

Los estudios de consolidación democrática en los noventa, a medida que se profundizaba el ajuste estructural, introducían el debate de la gobernabilidad vinculando la estabilidad política a la reforma del Estado, principalmente en el ámbito de las instituciones representativas y administrativas (parlamentarismo vs. presidencialismos, sistemas y fórmulas electorales, partidos políticos, descentralización administrativa).

No obstante, la preocupación por la institucionalización política y por la gobernabilidad abriría el foco de su análisis a medida que las nuevas elites políticas marginaban las reformas institucionales y se hacían evidentes las dinámicas delegativas, clientelísticas y patrimonialistas de la política latinoamericana. Por su parte el avance de la política mediática posibilitaba la conformación de una suerte de neopopulismo catódico (con los ejemplos extremos de Fernando Collor de Mello en Brasil, de Carlos Menem en Argentina, de Alberto Fujimori en Perú) que se apoya en la privatización del Estado, el aumento de la corrupción y las nuevas conexiones estatales con la economía criminal. El análisis estaba siendo forzado progresivamente a abrir el foco del régimen político hacia el Estado, que paulatinamente volvía a recuperar centralidad teórica con el análisis de la capacidad de acción institucional para enfrentar intensas dinámicas de exclusión social y aumento de la pobreza que llevaban a nuevas crisis y conflictos sociales (O'Donnell, 1994, 1996).

Los procesos de descentralización y los nuevos programas de políticas sociales ampliarían el campo de análisis de la administración pública. La recepción de la propuesta del *new public management* dinamizada por la nueva lógica transnacionalizada de producción y difusión de conocimientos en redes públicas (universidades) y privadas (fundaciones, think tanks y empresas), revisaría paulatinamente sus iniciales excesos gerencialistas y tecnocráticos ante el avance de la crisis y movilización social en la década del noventa. Los estudios

de redes de políticas públicas y otros aportes procedentes de la teoría de las organizaciones, servirían para dar cuenta de las potencialidades colaborativas de la participación en las políticas sociales.

A lo largo de los años noventa el discurso de los DDHH y de la sociedad civil se incorpora a las agencias multilaterales y al emergente mundo de las ONG, que en el marco de crisis de los actores intermediadores clásicos (partidos y sindicatos) se convierten en los nuevos mediadores asociativos y conceptuales de la participación y de su reflexión transnacionalizada. A finales de la década, en el entramado transnacional de organismos multilaterales y agencias financiadoras, gana terreno la conceptualización de gobernanza y empoderamiento, al tiempo que se postula la dinámica virtuosa que pone en relación la efectividad de gobiernos democráticos y los procesos participativos enmarcados ahora también bajo las conceptualizaciones de tercer sector y capital social.

Centrados en procesos y niveles políticos intermedios, la nueva gestión pública aborda la gobernanza participativa, el liderazgo, la comunicación organizacional, la implantación de la sociedad de la información. Una nueva ética integradora busca reelaborar el sentido de la misión de espacios institucionales y organizativos que buscan abrir la reforma del Estado a la interacción participativa, integrando una visión del mundo que trasciende lo mercantil para vincularse a un conjunto de valores orientados cada vez más por una perspectiva humanista, socialmente responsable (CLAD, 2002; Nickson, 2002; Aguilar 2006; Ospina, 2006).

En el campo de las políticas sociales estas contribuciones teóricas han planteando una nueva generación de reformas encaminada a su fortalecimiento, orientadas por la universalización de los servicios públicos y la promoción de la producción (Kliksberg, 2005). Del análisis de algunas políticas sociales exitosas en el campo de la inclusión social (como los programas Chile Solidario, o el de la bolsa familiar de Brasil, así como otras iniciativas emprendidas en México y Argentina), se puede contemplar cómo el debate está cruzado por

tensiones (Ayuda vs. derechos, Focalización vs. derechos universales, Asistencialismo vs. creación de trabajo, Centralización vs. red, Acción estatal vs. concertación y Individuo vs. familia) cuya resolución reclama incrementar la capacidad de regulación, la transparencia y la participación así como el establecimiento de un servicio social profesional y la puesta en marcha de estrategias innovadoras de reforma (Kliksberg, 2006).

Una contribución teórica específica en este campo de reformas lo constituye el debate sobre los mecanismos de *accountability*, una expresión evidente de la preocupación existente por el Estado de derecho y por cómo ampliar el imperio de la ley en la política latinoamericana. Esto se relaciona con las movilizaciones y conflictos sociales en torno a decisiones políticas en el campo de las privatizaciones, de las concesiones empresariales o la eficacia de políticas públicas y sociales lastradas por la corrupción y el clientelismo. Un eje central de la reflexión es la complementariedad entre las *accountabilities* horizontales y verticales.

La primera estaría protagonizada, además por el clásico equilibrio entre poderes estatales (balance), por agencias estatales asignadas con autoridad legal y capacitadas para fiscalizar y sancionar “actos u omisiones de otros agentes o agencias de Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitas” (O’Donnell, 2002:87). Dentro de la *accountability* vertical, además del control electoral periódico, está presente la *accountability* social basada en la acción asociativa de los ciudadanos, así como en iniciativas de los medios de comunicación interesados en ejercer influencia sobre el sistema político y las burocracias públicas. Sus funciones serían la denuncia pública de actos ilegales y la activación de las agencias horizontales de control, tomando iniciativas que pueden canalizarse tanto por vías institucionales como no institucionales. Su importancia para el buen funcionamiento de las instituciones públicas de gobierno radica en tener una perspectiva amplia de estos mecanismos que están sintetizados en el cuadro elaborado por Peruzotti y Smulovitz (2002:41).

Cabe señalar la advertencia que hace una ana-

lista de referencia en este campo, cuando plantea que, en relación al acceso a la información pública,

“los déficits que existen en América Latina (...) opacan los esfuerzos emprendidos en la región para institucionalizar la accountability social. Es más, frente al enorme vacío de acciones e instituciones expresas orientadas a habilitar a la ciudadanía para que pueda ejercitar el derecho al control social, aquellos esfuerzos bien pueden lucir como meras “distracciones” (Cunill, 2002:214).

Una nueva ampliación del foco de análisis hacia la construcción de ciudadanía ocupa el centro de la amplia investigación que sobre la democracia coordina Guillermo O’Donnell en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, donde se pone en relación calidad institucional, desarrollo humano y derechos humanos. En términos teóricos El Estado de la Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos (2004) pone en diálogo la teoría de la democracia con perspectivas estructuralistas neoweberianas tamizadas por la noción de capacidad (Sen, 2000), centrando el debate en cuatro ejes fundamentales: contenido y relevancia de la Política; la promoción de una nueva estatalidad; la economía desde la democracia y la expansión de la autonomía del Estado en el contexto de la globalización.

En un contexto histórico donde la exclusión y el conflicto social está en la base de la caída de varias presidencias en la región y donde en buena medida la democracia poliárquica empieza a ser desafiada por la experimentación participativa de algunos gobiernos que promueven la agenda posneoliberal, la apuesta analítica por el Estado refuerza la reflexión sobre la agenda institucional. La construcción del Índice de Desarrollo Electoral que orienta la investigación empírica vuelve a llamar la atención ante el peligro de la desinstitucionalización de la política ante la tendencia social a desvalorizar la política (y la democracia ante el crecimiento), ante los riesgos corporativos que derivan de la creciente competencia entre partidos políticos y organizaciones sociales y la orientación populista de muchos de los nuevos liderazgos en la región.

¿QUÉ SE CONTROLA?			
	¿QUÉ SE CONTROLA?		
	ACTORES	POLÍTICOS	BUROCRATAS
BALANCE	<p>Poder ejecutivo</p> <p>Poder legislativo</p> <p>Poder judicial</p>	<ul style="list-style-type: none"> Veto <i>Impeachment</i> Comisiones investigadoras Veto parlamentario Revisión judicial 	<ul style="list-style-type: none"> Fijación de política Regulación Control administrat. Nominación y remoción de personal Fijación de política Regulación Control administrat. Nominación y remoción de personal Revisión judicial
ASIGNADAS	Agencias de control (Ombudsman, Tribunal de cuentas, <i>Conseils d'Etat</i> , Fiscalías, Contralorías)	<ul style="list-style-type: none"> Control de legalidad Atribuciones de investigación 	<ul style="list-style-type: none"> Control de legalidad Atribuciones de investigación
SOCIALES	<p>Medios</p> <p>Asociaciones cívicas, ONG, movimientos sociales y ciudadanos individuales</p>	<ul style="list-style-type: none"> Investigación y denuncia pública Movilización social y denuncia pública Denuncia en agencias de control Litigación ordinaria 	<ul style="list-style-type: none"> Investigación y denuncia pública Movilización social y denuncia pública Denuncia en agencias de control Litigación ordinaria
ELECTORALES	Ciudadanos individuales	<ul style="list-style-type: none"> Voto 	

El reciente trabajo “El desarrollo maniata-
do en América Latina: Estados superficiales
y desigualdades profundas” ahonda en este
marco de análisis sobre el desarrollo humano
reclamando el giro desarrollista para cumplir
las llamadas “metas del milenio”:

*“Modificar es la economía política mis-
ma y no el quantum de nivel económico
o social: se trata de cambiar la estruc-
tura latente, no el indicador manifiesto.
La reestructuración del Estado Social,
del Estado Regulador y del Estado Fiscal
son los instrumentos disponibles (...) no
se puede seguir apostando ingenuamen-
te a mercados abstractos” (Filgueira,
2009:177).*

La progresiva apertura de esta línea de re-
flexión alimentada por la llegada de gobiernos
progresistas que contemplan en su agenda la
deuda social y la creciente incorporación a los
organismos multilaterales de la agenda del de-
sarrollo, volvía a poner en perspectiva la de-
mocracia tanto en el espacio estatal, como en
relación a la problemática de la desigualdad
y el desarrollo. Las dinámicas participativas
desarrolladas tanto en el campo de la protesta
como de la propuesta durante este periodo es-
tán en la base de esta nueva problematización
de este ámbito de las ciencias políticas.

2.4. La participación crítica-emancipa- toria: la democracia en construcción

La organización de los sectores subalternos
y su capacidad de cuestionamiento quedaron
mermados por la estrategia represiva de las
dictaduras. Con la redemocratización se hace
evidente la intensidad de la hegemonía ideo-
lógica neoliberal ascendente, reforzada con el
proceso de globalización y beneficiaria de los
primeros frutos e imaginarios de la revolución
digital que la acompaña. En este contexto se
promueve, tanto en el campo teórico-acadé-
mico como en la esfera mediática, una suerte
de pensamiento único que, hoy ya desenmas-
carado y denunciado, sigue dificultando la re-
flexión política en torno a la construcción de
alternativas al sistema capitalista neoliberal.

En este contexto de debilidad, el análisis de los
movimientos sociales había iniciado su replie-
gue hacia lo local, entendiéndolos como diná-

micas de resistencia durante las dictaduras y
posteriormente en las democracias, frente a
una pesada hegemonía político-ideológica que
fue reforzada con el descrédito de las ideas so-
cialistas tras la debacle de los regímenes del
este europeo. Apoyándose en las nociones de
actores y sujetos colectivos, en una fase tiene
una particular presencia la obra del francés
Alain Touraine, analista de América Latina
desde finales de los años sesenta (Touraine,
1970, 1974, 1987, 1990). Posteriormente y
con mucha menos intensidad que en Euro-
pa y Estados Unidos, algunos analistas irían
recepcionando el debate sobre los nuevos
movimientos sociales (en su secuencia movi-
lización de recursos, estructuras de oportuni-
dades políticas y *frame* análisis), sobre todo en
el análisis de ciclos de movilización manejados
por la sociología histórica (con autores como
Charles Tilly y Sidney Tarrow).

No obstante, este es un campo que había sido
dinamizado por perspectivas metodológicas
propias, que en buena medida están en la base
de una perspectiva latinoamericana sobre la
participación. En este sentido es fundamen-
tal la obra de Paulo Freire a final de los años
sesenta, expandida por la labor resistencialis-
ta que realiza la teología de liberación contra
las dictaduras y la exclusión neoliberal (Freire,
1974, 1975, 1978). Los elementos centrales
de la pedagogía del oprimido y de la liberación
pasaban a formar parte de un plan de alfabe-
tización a partir de la lectura de la realidad
circundante para tomar conciencia de ella,
sería la base de la reflexión que vincularía ac-
tores educativos y a movimientos sociales por
medio de la Investigación Acción Participati-
va (IAP) (Fals Borda, 1980 y 1986; Brandao,
1981) forjando el paradigma de la educación
popular, después ampliado al debate de la co-
municación popular.

La sociología urbana había vivido un impor-
tante giro con los trabajos de Manuel Castells
(1971, 1974), que empieza a fijarse en los
movimientos sociales urbanos, expresión de
los síntomas de las contradicciones de la re-
producción capitalista, que cuestionan la le-
gitimidad del orden existente politizando la
cotidianeidad al reclamar servicios y equipos
de consumo colectivo frente a un Estado con-
siderado deslegitimado, que permitía analizar

las dinámicas de reproducción del capital y las necesidades de reproducción de la fuerza de trabajo en el espacio de la ciudad (Kowarick, 1984; Jacobi, 1989). Otra vertiente de análisis aborda el modo en que las iniciativas democratizadoras chocan con las redes clientelares y estrategias de cooptación y control, generando espacios de interlocución con potencialidades para la concertación (Dos Santos, 1985; Calderón y Dos Santos, 1988).

A medida que avanza la redemocratización y al ir haciéndose patente la fragilidad que en esta nueva fase histórica tiene el clásico movimiento obrero, se iría abriendo la reflexión hacia los distintos sectores de los movimientos y organizaciones sociales. La poderosa dinámica participativa brasileña, que tempranamente comienza su despliegue en lógica red, fue un rico campo de experimentación metodológica y institucional, así como de debate político-intelectual y teorización académica que lógicamente reforzaban las sinergias entre ambos campos. Una amplia bibliografía donde la teoría de los movimientos sociales era conectada con otras vertientes analíticas (estudios administrativos, territoriales, económicos, antropológicos) y desarrollaban otras articulaciones teóricas (esferas públicas y deliberativas, reforma del estado, *accountability*). No puede dejarse de mencionar dos experiencias brasileñas articuladas por movimientos sociales que han sido de relevancia internacional: los presupuestos participativos y el Movimiento Rural dos Trabalhadores Sem Terra (MST).

Los presupuestos participativos plantean la posibilidad de construir, desde este plano micro, un nuevo contrato social para la ciudadanía sobre un marco democrático renovado. El ejemplo de Porto Alegre fue una de las experiencias pioneras que pronto se convirtió en referencia internacional de innovación institucional participativa a partir de un sofisticado sistema de rondas de consultas temáticas y territoriales en el campo de las políticas urbanas y sociales en el ámbito local, articulado progresivamente con el ámbito decisorio del ejecutivo y legislativo municipal.

La resolución de la tensión de esta nueva forma de decidir entre los dos focos de poder democrático –representación electoral y par-

ticipación directa- ha tenido sus fases conflictivas en la cámara legislativa. No obstante, se puede considerar que tras más de una década de duración de la experiencia, esta innovadora articulación institucional ha consolidado su legitimación, estableciendo una relación de complementariedad entre ambas dinámicas. Los concejales avalan el proceso participativo, mientras que consejeros y delegados populares asumen la capacidad decisoria final de la cámara municipal. Una experiencia combinada de democracia directa donde los legisladores renuncian al monopolio institucional en el proceso, abriendo una esfera para la participación activa en la planificación y en la orientación real del proceso decisorio (Genro, 1997; Gret y Sintomer, 2003).

La dinámica de participación abre una esfera pública no estatal, en la que se viabiliza la co-gestión de la sociedad en la cosa pública y un nuevo mecanismo de control horizontal sobre el Estado: presenta un nuevo espacio de reflexión sobre la esfera pública como contexto donde se concretan y condensan intercambios comunicativos generados en diversos campos de la vida social, arena privilegiada para observar el modo en que se procesan las transformaciones sociales. El poder político se reconfigura y los nuevos actores sociales conquistan relevancia en la política contemporánea. Es en la reflexión sobre este espacio público de expresión de los conflictos derivados de la diversidad, pero también de la fragmentación social, donde se puede producir el proceso de deliberación al desplegarse el debate, la articulación y la negociación en torno a cuestiones colectivas que se vuelven compartidas al hacerse públicas (Avritzer, 2000, 2002; Avritzer y Costa, 2009).

Desde otra óptica puede concebirse como un mecanismo neocorporativo donde el proceso de participación-negociación se apoya en la máxima transparencia informativa que arroja luz sobre la complejidad institucional de la caja negra donde se deciden las políticas públicas. Sirve para limitar la presión de los grupos empresariales, así como las prácticas particularistas de los diputados (corrupción; clientelismo). Perspectiva que ha generado un importante y fructífero espacio de reflexión teórica y empírica tanto en lo referente a la

nueva gestión pública como a la reflexión sobre la ampliación del imperio de la ley hacia el propio interior del Estado con la teorización de la *accountability* horizontal y vertical ya abordadas. Como ya apuntó tempranamente el brasileño Tarso Genro (1997) los presupuestos participativos exigen una experimentación altamente positiva para el poder local que apunta a un nuevo modelo para dirigir el Estado y de crear un nuevo tipo de Estado.

El Movimiento Rural dos Trabalhadores Sem Terra, es un movimiento red de organizaciones que constituye una organización social de masas -250.000 familias asentadas y 70.000 acampadas en ocupaciones en Brasil y que pasa de contar con 80 delegados de 13 estados en el I Encuentro Nacional en 1984 a 11.000 delegados de 24 Estados en su IV Congreso Nacional celebrado en 2000. De una demanda inicialmente centrada en la reforma agraria pasa a cimentar un espacio de construcción de alternativas con una densa red de campamentos de ocupación de tierras, unidades agroindustriales y cooperativas de procesamiento que trabajan junto a otras organizaciones sociales y gobiernos locales y que incluso internacionaliza la lucha por la tierra a nivel global con Vía Campesina (Caldart, 2000)⁷. En última instancia, los integrantes de este movimiento activan un amplio repertorio de experiencias y llegan a nuevas formas de

“concebir y organizar la vida económica implicando reformas radicales dentro del capitalismo basadas en principios no capitalistas que apuntan incluso hacia una transformación gradual de la economía basada en formas de producción, intercambio y consumo+ no capitalistas” (Santos y Rodríguez, 2002: 26).

De forma paulatina se va sumando al análisis del reconocimiento retributivo material el del reconocimiento simbólico. Se abre la discusión tanto hacia los estudios de género y étnicos como hacia la democratización de la esfera pública. Estas luchas reclaman combinadamente un mayor y mejor reconocimiento tanto material como simbólico, desarrollando prácticas y significados que desafían el orden dominante, autoritario y excluyente con concepciones alternativas y nuevas identidades de la feminidad, de la naturaleza, de la econo-

mía, de la democracia, de lo étnico y, en definitiva, de la ciudadanía. El accionar de los movimientos es analizado como productores de políticas culturales y de cultura política a partir de la resignificación de nociones como derechos, espacios públicos y privados, formas de sociabilidad, de ética, y de identidad. Se redefine así lo político y discuten el campo de su proceso democrático, ampliando la esfera pública a la deliberación social (Alvarez, Dagnino y Escobar, 2000; Avritzer, 2000 y 2002; Santos, 1999).

Como prolongación de este campo de análisis, también se inscribe la amplia producción bibliográfica sobre el proceso de politización de la etnicidad, con particular centralidad de los países andinos a partir de una amplia revisión teórica de los postulados clásicos de la teoría marxista con conceptualizaciones desarrolladas en el campo donde se articulan comunidades originarias, la descomposición del movimiento obrero minero (sobre todo en el caso boliviano) y el nuevo entramado de ONG internacionales. No obstante, se abre un nuevo cruce interdisciplinar donde la historiografía, la antropología y la filosofía se enmarcan progresivamente en las líneas de investigación transnacionales, los estudios culturales primero y estudios poscoloniales posteriormente, al tiempo que amplían la esfera de diálogo con las disciplinas sociales más volcadas en las dinámicas estatales, se empieza a gestar el emergente paradigma descolonial, en buena medida una ampliación antropológica y cultural de los estudios de la dependencia.

Al interior de esta línea de investigación se abre un espacio de debate para la revisión crítica de algunos conceptos centrales para el debate de la participación.

En el caso de la sociedad civil, tempranamente usada por la teoría de las transiciones e incorporado a los discursos de las agencias multilaterales y del mundo de las ONG a principios de los años noventa. La amplitud del consenso existente entre partidos, gobiernos, agencias multilaterales y del propio tejido asociativo al valorar positivamente sus aportes a la democracia, llama la atención sobre su utilidad dada la evidencia que tras la aparente unidad de este campo de intervención dinamizado por

la participación, existen proyectos políticos diversos con muy diferente orientación política, que dan cuenta de manera muy diferenciada de la heterogeneidad de la sociedad y el estado sobre la que tienen que actuar.

Algo similar ocurre con el concepto de tercer sector y capital social, conceptos acrílicos con los que se busca legitimar una participación en buena medida altruista y despolitizada. La aparición del difuso concepto cardinal de tercer sector no se puede desvincular del proceso de reacomodo de lo social-comunitario en el marco de la globalización, donde un nuevo marco ideológico postula el achicamiento del estado, y la consiguiente expansión del mercado, fuerza su reposicionamiento, recomposición y reconexión de los espacios de participación y de los canales de acceso a las arenas de representación y gestión político-administrativas. La pretendida autonomía de lo social que se postula de lo social respecto al estado y del mercado en esta perspectiva, sin embargo, no llega a tematizar adecuadamente problemas evidentes como su alta dependencia financiera, la laxitud y orientación de la normativa legal que las regula, la fragmentación del tejido social sobre el que actúan y la alta condicionalidad impuesta a las entidades de este ámbito público y mediático a las gran pluralidad de organizaciones privadas de acción pública públicos presentes en este espacio (Jerez y Revilla, 1997).

Algo similar ha ocurrido con el capital social, que pone en relación cultura (valores, normas, principios) y confianza para construir redes asociativas de acción interpersonal que contribuya a generalizarla. En esta perspectiva, este proceso de generalización de la confianza se entiende exclusivamente desde los social, en términos de capital social acumulado, primor-

dialmente un recurso moral de producción individual y asociativa, al margen de cualquier anclaje institucional. Cuestión teórica objeto de críticas en la medida que el concurso de las instituciones culturales del estado son fundamentales para comprender los saltos de escala de la confianza, de lo microsocioal a lo macrosocioal, por lo que pone en evidencia las dificultades de este enfoque para explicar cuestiones como la emergencia de las asociaciones modernas más complejas, el papel que juegan los contextos sociales e institucionales y coyunturas históricas, en la generalización de la confianza.

En definitiva, son perspectivas que apoyadas en "lo participativo" posibilita la suspensión de lo político, pues en esta pretensión de autonomización de lo social el conflicto político desaparece de la escena, despolitizando la cuestión social, pasando de estar vinculada a los derechos para ser objeto de acción solidaria privada. Dentro de esta confusa dinámica todas las entidades, más allá de sus diferentes articulaciones institucionales y de su orientación política, pueden ser consideradas funcionales a la mejora social y a la democracia. Cuando en realidad en este campo social las dinámicas participativas dinamizan la disputa entre proyectos políticos alternativos (Dagnino, Olvera y Panchifi, 2006).

Uno de los conceptos recientes y más debatidos en esta perspectiva ha sido el de gobernanza, y en buena medida atraviesa estas problemáticas articulando diversos conceptos teóricos, poniendo en relación distintas categorías utilizadas en el debate de la nueva gestión pública. Entendida en el marco de una creciente complejidad social producto de la globalización, se presenta como campo de libre acuerdo de negociación, más democrático y eficiente, entre actores privados más próximos y con mayor información para enfrentar los problemas sociales a los que se pretende dar mejor solución al margen de un Estado rígido desde el punto de vista jurídico y legislativo, escaso de recursos y de capacidades para abordarlo adecuadamente. No obstante, a pesar de dejarlo pretendidamente al margen, el Estado en realidad funciona como un metaregulador, ya que mantiene la potestad de creación de marcos para la regulación no estatal, entre actores que son

7. Algunos otros datos pueden ilustrar la magnitud de esta sociedad red (Martins, 2002): 1.800 escuelas de enseñanza primaria completa con 3.800 educadores y 150.000 alumnos; 1.200 educadores de adultos con 25.000 alumnos; amén de iniciativas compartidas en la enseñanza media en áreas de gestión de cooperativas, formación de educadores y técnicos, con convenios con 25 universidades públicas y privadas, decenas de estudiantes de medicina y de otros estudios superiores cursando en Cuba y Brasil. Al mismo tiempo cuentan con iniciativas en el campo de la prensa escrita y en la comunicación radiofónica, con reciente distribución mensual de contenidos en propias radios, en las católicas y universitarias afines, e, incluso, en algunas comerciales

concebidos como iguales en la negociación a pesar de sus muy diferentes recursos y capacidades. En este sentido, la gobernanza no contempla el binomio dentro/fuera y, por lo tanto, no acepta la perspectiva de excluidos, y en este sentido, despolitiza la disputa sociopolítica en torno a la inclusión/exclusión.

La crítica al paradigma de la gobernanza parte de una interpretación que vincula la crisis de gobernabilidad y la de legitimidad, y desde ahí plantea como base de un nuevo contrato social excluyente. Tras una coyuntura histórica de intensa transferencia de recursos del estado al mercado; de legitimidad de lo político a lo técnico; de la participación al poder experto, la gobernanza se presenta como una concepción alternativa a la legitimidad que se articula la propuesta gerencial-tecnocrática (que acota la perspectiva participativa a la Solución de problemas- Participación selectiva de los interesados- Autorregulación- Políticas compensatorias- Cohesión social) con el objetivo de contener la propuesta crítica-emancipadora emergente (que maneja la perspectiva Transformación social- Participación popular- Contrato social- Justicia social y Conflicto social (Monedero, 2011; Santos, 2006). Lo que en última instancia implica una lectura diametralmente opuesta respecto a la responsabilidad de las elites políticas y económicas en la crisis social y medioambiental.

En términos de rango y alcance teórico, esta línea de investigación ha mostrado una mayor ambición a la hora de intentar explicar el conjunto de dinámicas del proceso social, contando con una intensa línea de trabajo epistemológico e histórico entre distintas corrientes teóricas, de las que cabe reseñar algunas aportaciones centrales.

De los estudios comparados de la génesis histórica del estado y la democracia de la sociología histórica, en el plano histórico cabe llamar la atención los parámetros más amplios para valorar las dinámicas de democratización de las distintas sociedades, con un esquema que desde el punto de vista de la participación en la contienda política contempla tres grandes mecanismos: el desarrollo de la confianza política (donde redes de confianza preexistentes se vinculan al régimen político, ampliando la

implicación recíproca de sus miembros en consultas y otros intercambios simbólicos), el aumento de la igualdad política (que para contrarrestar la desigualdad estructural, tiene que activar los mecanismos re-distributivos para la reducción de la desigualdad y aislar la política de la desigualdad que pueda operar en terrenos sociales, culturales y étnicos para que no haya diferencia en los derechos políticos efectivos) y la disminución de centros de poder independientes y de su impacto sobre la producción de políticas públicas (ampliar el imperio de la ley a los ámbitos de las elites donde normalmente se puede evadir los mecanismos de fiscalización legal). No obstante, si bien rescata la centralidad de la lucha contenciosa entre clases sociales en la transformación democrática, esta teoría combina análisis diversos que enfatizan el papel democratizador que aporta el contractualismo comercial negociador, la difusión internacional de innovaciones organizativas y la racionalización administrativa burocrática (Evans, 1996, 2003; Tilly, 2007; Ansaldi, 2007).

Un punto particular importancia en esta línea de investigación es desmitificar las potencialidades de la participación como factor democratizador en contextos de profundas situaciones de desigualdad y asimetría de poderes, donde la recuperación de dinámicas básicas de igualdad política pasa a depender cada vez más de una decidida y orientada acción estatal (Raventós, 2008).

Las contribuciones de la perspectiva del sistema-mundo la podríamos situar en dos niveles. Por un lado, una lectura desde el paradigma marxista del capitalismo como sistema unificado y global, en una teorización deudora de las aportaciones de la teoría de la dependencia elaborada, desde donde se analiza sus diferentes ciclos históricos de expansión y crisis, dinamizado por las luchas sociales y el cambio tecnológico. En este sentido, ha sido un marco interpretativo fundamental que permitiría cuestionar las transformaciones que la globalización operaba en América Latina en el marco de crecientes tensiones geopolíticas Norte-Sur y para impulsar la aparición de los movimientos antisistémicos de alcance global. Otra línea de sus aportaciones la constituye el debate epistemológico que rechaza la parcelación de

las ciencias sociales al tiempo que propone su unificación disciplinar, que progresivamente ha ido permitiendo sistematizar aportaciones de muy distintos campos dentro de esta perspectiva crítica global (Wallerstein, 1996, 1998, 2005, 2006, 2007).

Sin duda, sus aportaciones han sido imprescindibles para la emergencia del paradigma de la descolonialidad, un espacio de intersección en el que convergen diversas líneas de investigación dinamizadas por el giro semiótico cultural que se empieza a consolidar desde mediados de los años ochenta en las principales universidades del norte (estudios culturales, feministas) en diálogo con la teoría de los movimientos sociales. Un primer momento de crítica en la geopolítica cultural procedía del poscolonialismo, perspectiva promovida por autores principalmente árabes e indios, que desde universidades sajonas, cuestionan el legado cultural occidental y su relación con las culturas colonizadas, haciendo evidente como en el origen de los saberes occidentales sobre “el otro” se halla modulado por el imperialismo. El paradigma decolonial amplía la reflexión de la colonialidad del saber, al de la colonialidad del ser (subjectividades) y colonialidad del poder (lo político) con las contribuciones de los estudios antropológicos latinoamericanos sobre el racismo y el proyecto que articulan los movimientos de pueblos originarios en el nuevo ciclo de movilización abierto desde principios de los años noventa.

Desde la perspectiva de los nuevos movimientos sociales, se puede constatar como una crítica cultural a la perspectiva optimista de la modernidad, cuestionando el sentido emancipador de una noción de progreso cada vez más insostenible ante las evidencias de la crisis de insostenibilidad ambiental que denuncia el movimiento ecologista, la irracionalidad de la acción estatal en el campo de la seguridad y su intencional gestión del miedo del movimiento pacifista-antimilitarista y la imposibilidad de pensar en términos de universalidad de derechos en la sociedad patriarcal de la crítica feminista.

Cabe aquí un paréntesis para mencionar la obra de Boaventura de Sousa Santos, estudioso portugués transdisciplinar con una proteica

obra de importante influjo en América latina en las últimas décadas, con valiosas contribuciones en el campo de la epistemología crítica (con conceptualizaciones como sociología de las ausencias y las emergencias, ecología de saberes, epistemicidios y hermenéutica diatópica) que se inscriben en un marco amplio de reflexión para reiventarse la emancipación social a partir de nuevas lecturas sobre la construcción de alternativas en un nuevo análisis interpretativo de experiencias concretas consideradas desde su capacidad de democratización emancipadora. En un análisis que contempla el campo estatal (democracia participativa) como en el de la politización democratizadora que los movimientos sociales promueven en distintas dimensiones del campo societal (en la producción de diálogos de saberes y conocimientos diversos, del reconocimiento de la diferencia, de la problematización constructivista en el campo jurídico entre el plano local y global), ámbitos todos ellos desde los que se plantean nuevos contratos sociales capaces de representar verdaderos valores universales, hoy en construcción (Santos, 1999, 2000, 2002, 2004, 2006, 2008).

Una perspectiva que avanza un paso más con el proceso de politización de la etnicidad que culmina con la llegada de nuevos gobiernos posneoliberales gracias al apoyo de movimientos de los pueblos originarios, evidente en el caso de Bolivia y Ecuador. Una nueva reflexión sobre la interculturalidad, que sus propios saberes y conocimientos ancestrales marginados por el pensamiento pretendidamente científico occidental, estará en la base de sus debates constitucionales y el nuevo programa de reformas. Desde el punto de vista teórico el “otro diferente” pasa a entenderse desde una heterarquía de las múltiples relaciones sociales, étnicas, sexuales epistémicas, económicas y de género que permita una resignificación de largo plazo que rebasa su momento jurídico-político para entender la dominación desde el punto de vista del lenguaje como dispositivo de poder. Es una aportación clave para pasar de entender el racismo como un residuo cultural en disolución a entenderlo como un dispositivo político estratégico de clasificación social (Mignolo, 2000; Castro-Gómez y Grosfoguel, 2007).

A medida que la reflexión sobre la diferencia y la desigualdad amplía su marco, diversos actores colectivos (movimientos de base, ONG, colectivos intelectuales universidades) hacen uso de del andamiaje conceptual que viene sistematizándose con la deconstrucción de las fronteras establecidas por los mitos universalistas del imaginario político, histórico y filosófico de la modernidad occidental, y del ocultamiento de la realidad colonial que desde ha operado. Sin duda, esta movilización cognitiva es la base de la crítica sinérgica entre política y teoría que desagua en la propuesta de experimentación política del estado plurinacional y participativo, donde se reconoce una nueva generación de derechos colectivos culturales hasta ahora negados por el constitucionalismo liberal. En este nuevo marco se busca compatibilizar la convivencia de modelos de democracia comunitaria, participativa y electoral, así como el reconocimiento de economía comunitaria, social, estatal y privada-mercantil. Surge en buena medida un paradigma de experimentalismo democrático en torno a una interculturalidad activa que potencia el diálogo entre saberes, que entre otras nuevas relaciones, replantea de manera drástica la relación entre sociedad y naturaleza a través del reconocimiento de las comunidades a territorios ancestrales, incorporando cosmovisiones indígenas del “buen vivir” y respeto a la Naturaleza. Nuevas realidades que aportan elementos a la reflexión que en el campo de la ecología política están promoviendo la propuesta de decrecimiento (Albó, 2003; Prada, 2008; Santos, 2008; Acosta y Martínez, 2009; Boff, 2005, 2007, 2008). En este sentido, la teorización y la práctica latinoamericana de la democracia participativa se convierte en un referente global para el rearme intelectual del campo progresista.

3. Procesos participativos y buenas prácticas: elementos de debate

Este último apartado pretende presentar una síntesis de los elementos más significativos derivados del análisis de las diferentes prácticas iberoamericanas seleccionadas en este informe, así como de los textos constitucionales. Para ello, se ha dividido el capítulo en dos par-

tes, una primera relacionada con las temáticas que se abordan de manera participativa y los mecanismos utilizados dentro de las prácticas analizadas y una segunda que presta atención a las innovaciones más significativas que emergen de estas experiencias.

3.1 Temáticas abordadas desde las experiencias de participación ciudadana y mecanismos utilizados

Durante las últimas décadas las iniciativas de participación ciudadana se han extendido considerablemente, abordando un abanico de temáticas tan amplio que prácticamente aparecen experiencias en todos los campos de las políticas públicas (redefiniéndose y ampliándose la esfera de lo que puede considerarse como político y por tanto necesita ser tratado desde la esfera pública democrática). La agrupación de las iniciativas se ha realizado a partir de seis grandes bloques que permiten encarar la diversidad temática que cubren actualmente estas experiencias.

3.1.1. Innovación Administrativa, legal e Institucional

Los procesos de participación ciudadana han supuesto un revulsivo en las formas de gestión municipal, provocando cambios tanto en las formas de gobernar como en el diseño y aplicación de las políticas públicas. Una dinámica que se ha materializado en:

- **Cambios legislativos**, como los producidos por el Proceso de Comunidades Negras en Colombia, en el que se reconocen derechos singulares para las comunidades afrodescendientes.
- **Planificación Urbana**. Ejemplificada en el diseño participativo de un Plan General de Ordenación Urbana, a partir de demandas ciudadanas, a partir de la estructura del Presupuesto Participativo en Santa Cristina d'Aro.
- **Aplicación novedosa de políticas sociales**. Un ejemplo serían las Misiones de Venezuela, en las que se articula la participación de asociaciones y comunidades con un proceso de redefinición del rol del Estado que busca superar la ineficiencia de las

dinámicas burocráticas.

- **Políticas de vivienda.** Iniciativas como las cooperativas de autoconstrucción de viviendas y equipamientos comunitarios de FUCVAM en Uruguay, o las promovidas por el Plan del Arquitecto de la comunidad que trata de apoyar y asesorar técnicamente iniciativas de autoconstrucción y rehabilitación de viviendas en Cuba.
- **Procesos de descentralización** para lograr un mayor acercamiento de la Administración Pública a la ciudadanía, que se hace patente, por ejemplo, en el desarrollo del Plan de Descentralización de Montevideo.
- **La generación de estructuras de concertación,** deliberación o cogestión de servicios y proyectos en experiencias como las del Consejo de Desarrollo de Nejapa, en Salvador, o el Plan Comunitario de Trinitat Nova en España.
- **Formas novedosas de decidir el destino de los fondos públicos,** mediante mecanismos como el Presupuesto Participativo en ciudades como Belo Horizonte o Illapel.
- **Garantizar criterios de transparencia en el funcionamiento de la Administración,** mediante la fiscalización de su funcionamiento, como se evidencia en el caso de las Contralorías en Paraguay.

3.1.2. Educación y Culturas

Las dinámicas de participación ciudadana en el ámbito educativo se han caracterizado en un primer momento por garantizar el derecho a la educación y posteriormente por promover un modelo más democrático e inclusivo. Una tendencia expresada en el proceso de rediseño participativo, por el conjunto de la comunidad educativa, del funcionamiento de un centro escolar en Albacete (España). Otro elemento central ha sido la difusión y puesta en valor de las prácticas educativas desarrolladas más allá de la educación formal, ya sea mediante técnicas de educación popular o procesos de formación específicos para trabajar con mujeres, como aparece en la experiencia de In Loco en la Sierra do Caldeirao, o con jóvenes en el proceso del grupo de La Cuadra. Esta atención hacia los jóvenes persigue tanto su inclusión como el reconocimiento de sus particularidades culturales, mejorando ampliamente la

convivencia como plantea la experiencia de Red Juvenil Guachupita.

Aparece también el reto de hacer inteligible y comunicable la creciente diversidad étnica y sociocultural, de tender puentes que permitan el reconocimiento de las minorías y de los distintos grupos sociales haciendo traducibles sus realidades y demandas de forma que puedan dialogar con otras. Un trabajo de Educación Intercultural que a nivel planetario representa el sentido del Foro Social Mundial y que a nivel local se concreta en experiencias como la Unitierra de Oaxaca.

3.1.3. Salud

Las experiencias de participación ciudadana relacionadas con el ámbito de la salud han incidido principalmente en dos áreas de trabajo. Por un lado se han dedicado a la realización de Planes de Prevención ante determinadas enfermedades, especialmente el SIDA, o de planificación familiar. Un hecho observable en dinámicas como las del Grupo Multisectorial de SIDA en Veracruz, que agrupaba a organizaciones sanitarias y de la sociedad civil, para sensibilizar sobre la enfermedad. Otra área de trabajo prioritaria ha sido la participación en las políticas sanitarias para fiscalizar el funcionamiento del sistema sanitario y ampliar los debates sociales respecto a cuestiones que le afectaran, cuestión ejemplificada por el Consejo Municipal de Salud en Sao Paulo.

3.1.4. Empleo y Economía Social

Las experiencias de participación ciudadana que se han acercado a la esfera económica perseguían principalmente una mejora en la calidad de vida. Un hecho que se ha asociado a la promoción directa del empleo, bien desde la participación en espacios de concertación como los Consejos de desarrollo local de Honduras, bien desde el desarrollo de iniciativas de economía social. Entre estas iniciativas que generan estructuras productivas, asentadas en lo local y que priorizan la dimensión social, encontramos las Empresas Recuperadas de la quiebra o el cierre y puestas en funcionamiento por sus trabajadores en Argentina o el proyecto de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares desarrollado en Brasil.

Otra línea de colaboración entre sociedad civil y Administraciones públicas en materia económica, se ha dado en la puesta en práctica de planes de lucha contra la pobreza en distintos países de América Latina. Buenos ejemplos serían las Mesas de Concertación Contra la Pobreza en Perú o el Programa Nacional de Solidaridad en México.

Un espacio muy novedoso en el que están empezando a desarrollarse iniciativas participativas, se encuentra vinculado al fenómeno migratorio y guarda relación con la puesta en marcha de proyectos de codesarrollo a partir de las remesas que envía la población migrante a los países de origen. Una experiencia ilustrativa a tales efectos es la desarrollada por las Estructuras Financieras Locales en Ecuador.

3.1.5. Comunicación y Nuevas Tecnologías

El impacto social de las nuevas tecnologías y de los nuevos códigos comunicativos, principalmente en el sector audiovisual, han hecho de esta temática una referencia en la agenda política. Las Administraciones Públicas han iniciado un proceso de incorporación de las herramientas telemáticas como una nueva esfera de interacción, como muestra su incorporación al Presupuesto Participativo de Belo Horizonte, en el que además se han desarrollado los telecentros de acceso público a Internet. También se están utilizando estas herramientas para garantizar el acceso a la información e incluso para avanzar hacia una rendición de cuentas a través de plataformas telemáticas, como es el caso de Pasto.

La creciente preocupación en la sociedad civil por el funcionamiento de los medios de comunicación se ha ido articulando a través de consultas, debates públicos y principalmente en la búsqueda de espacios de interacción con la esfera política y legislativa. Abrir espacios de deliberación para poder incidir sobre los mecanismos reguladores de los medios de comunicación es lo que se ha realizado desde iniciativas como la Veeduría Ciudadana de la comunicación social, en Perú, (a través del desarrollo de procesos de autorregulación de los mismos, desarrollando códigos éticos de manera participativa).

Y la última línea de intervención, es aquella que persigue la apropiación de las nuevas tecnologías por parte de las distintas organizaciones y grupos sociales. Una forma de actualizar y potenciar los medios de comunicación comunitarios. Un ejemplo sería el trabajo de formación y difusión desarrollado por CEFREC en Bolivia, mediante el Plan Nacional Indígena Originario de Comunicación Audiovisual, con la intención de capacitar a las comunidades indígenas para que pudieran desarrollar procesos informativos y comunicacionales a partir de los usos y costumbres propios.

3.1.6. Ecología

La cuestión de la sostenibilidad ambiental en términos de participación ciudadana en las políticas públicas tendría su figura de referencia en la aplicación de las Agendas 21. Una propuesta surgida en la Cumbre sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en Río de Janeiro en 1992, para desarrollar estrategias encaminadas hacia la sostenibilidad. Uno de los elementos que definen estas iniciativas locales es la necesidad de incorporar la participación de la comunidad,

“Y es precisamente el encaje entre la planificación integrada del territorio, por un lado, y la incorporación de ciudadanos y grupos locales en tales procesos, por otro, lo que desde la filosofía de la Agenda 21 actúa como motor del desarrollo sostenible”. (Font, Font, y Subirats, 2002:95).

La otra línea de principal acercamiento de la participación a la sostenibilidad, va de la mano de los llamados conflictos socioambientales, aquellos en los que existe una contraposición de intereses entre grupos humanos en el uso y manejo de los recursos ambientales en determinado lugar. Conflictos publicitados especialmente por los grupos ecologistas o las comunidades locales.

Entre las experiencias seleccionadas encontramos iniciativas orientadas a introducir criterios de sostenibilidad en los ecosistemas urbanos, como en la política de desarrollo de los huertos urbanos promovida en Rosario. También vemos la orientación de la produc-

ción agrícola hacia modelos agroecológicos (sin pesticidas, garantizando la sostenibilidad de los recursos) como en el Proyecto Cooperación Vecinal Con Pequeños Agricultores del Departamento de San Pedro. Otro elemento muy destacado son las demandas de gestión del territorio, y por extensión los recursos naturales promovidos por una parte por comunidades locales en interacción con las administraciones públicas (el caso de las Mesas Técnicas del Agua en Venezuela) o por distintos grupos indígenas, como forma tanto de preservar su cultura como de garantizar el uso sostenible de dichos espacios. Dinámica que observamos tanto en el Proyecto de desarrollo rural sostenible de la comarca Ngóle Bugle, como en la experiencia del gobierno territorial Rama-Kriol, en el ordenamiento territorial.

3.1.7. Mecanismos

La enorme diversificación de experiencias de participación ciudadana es sinónimo de un amplio abanico de mecanismos a través de los cuales se canaliza dicha participación. Existen múltiples variables que afectan a la configuración de dichos mecanismos, dos de las principales serían:

- Modalidad de participación: Si es de base asociativa, de base individual o mixta.
- Intensidad de la participación: Si esta orientada a conformar la Agenda pública y construir diagnósticos, si contempla la participación en la formulación de políticas e incorpora capacidad de decisión, si incorpora capacidad de gestión o si es una experiencia autogestionada por la sociedad civil.

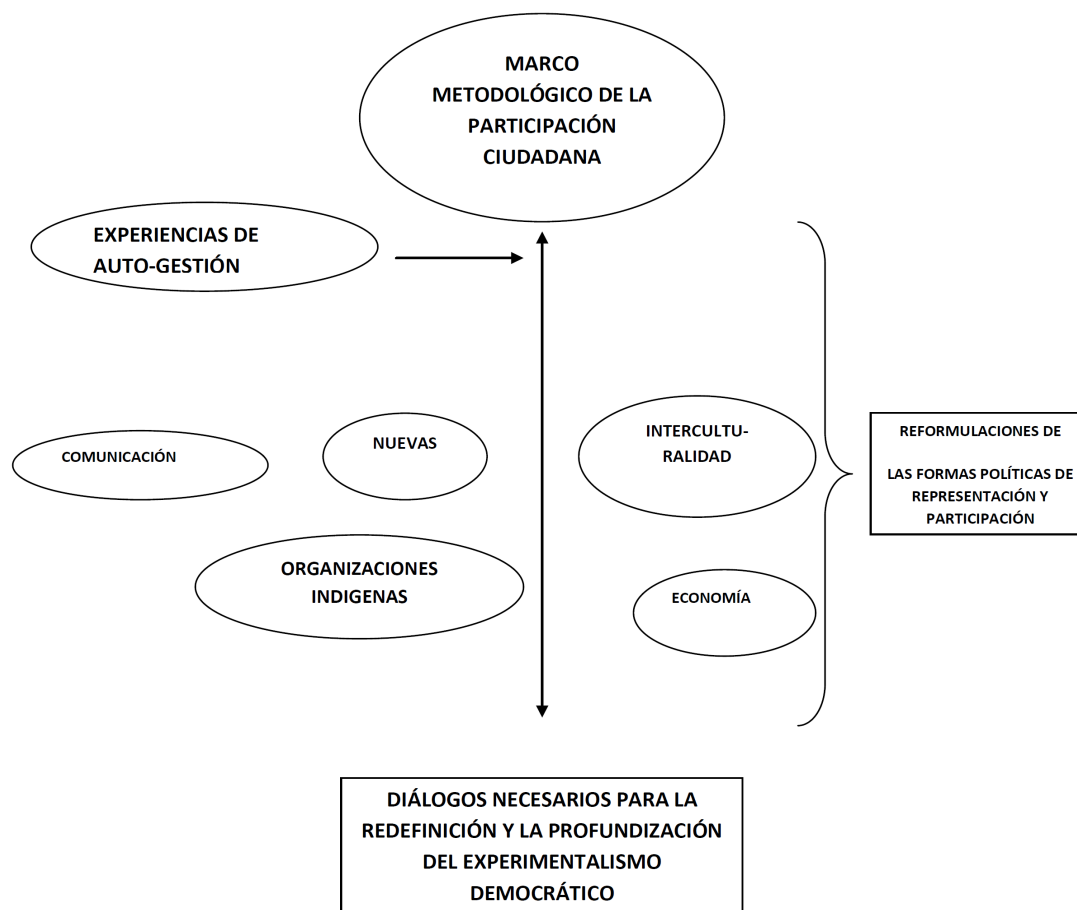
Tomando como referencia la síntesis elaborada por Font y Blanco (2005), que puede denominarse como de “marco metodológico de la participación ciudadana”, resulta posible ubicar en su interior la mayor parte de los mecanismos de participación existentes. Este cuadro permite visualizar una idea clave, como la mayoría de los mecanismos de participación se encuentran vinculados a incidir en la gestión municipal. Dentro de ellas encontraríamos buena parte de las experiencias que conforman el presente informe de Buenas Prácticas.

Resulta oportuno recordar los cambios acontecidos en la última década en los actores de los procesos participativos. Han ganado visibilidad nuevos sujetos (indígenas, mujeres, desocupados...) que portan una pluralidad de demandas, haciendo necesario el surgimiento de nuevos mecanismos de participación para que se expresen y sus demandas sean atendidas adecuadamente. Estos mecanismos innovadores pasarían por un lado por la proliferación de espacios de deliberación y cogestión de proyectos desde una perspectiva comunitaria (integrando una gestión mixta de los recursos). La consolidación de las experiencias autogestionarias promovidas por la sociedad civil, y por último, el reconocimiento de otras formas de gestión del territorio y de organización social vinculadas al autogobierno de las culturas indígenas en el marco de lo que se viene debatiendo como estado plurinacional.

El presente cuadro también plantea unas reflexiones, a partir de las ausencias que contiene, como pueden ser la dificultad de insertar mecanismos de participación que asumen la escala global o transnacional. Un ejemplo paradigmático sería la dificultad de encontrar acomodo en el cuadro al Foro Social Mundial, el mayor espacio de deliberación de la sociedad civil global. Aunque experiencias como las Estructuras Financieras Locales de Ecuador que trabaja a partir de las remesas enviadas por la población migrante, tampoco tendría encuadre al abordarse desde espacios transnacionales.

Otra de las dificultades se deriva de la dificultad de insertar otros mecanismos de participación no relacionados directamente con la gestión urbana o municipal, como pueden ser los vinculados a la realización de procesos formativos, como el trabajo con jóvenes por la Red Juvenil Guachupita. Problemas que se reiteran al referirnos a iniciativas basadas en la constitución de iniciativas de economía social, como la Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares de Brasil, o aquellas que abordan cuestiones relacionadas con la comunicación social, CEFREC. Comunicación Social Indígena.

	Participación de base ASOCIATIVA		Participación MIXTA	Participación de base PERSONAL	
	De carácter SECTORIAL	De carácter TERRITORIAL		De tipo INTENSIVO	De tipo EXTENSIVO
Participación en Diagnóstico y Formación de la Agenda	<ul style="list-style-type: none"> - Foros abiertos - Mesas Sectoriales consultivas de Entidades (<ul style="list-style-type: none"> - Consejos Consultivos de Entidades a escala de barrio o distrito. (Ej. Campaña descentralización en Montevideo). 	<ul style="list-style-type: none"> - Planes Estratégicos - Procesos participativos temáticos: Agenda 21, - Consejos asesores (Ej. Consejos asesores presidenciales de Chile) 	<ul style="list-style-type: none"> - Foros Temáticos (Ej. Modernización legislativa y Participación en Guatemala) - Círculos de Estudio 	<ul style="list-style-type: none"> - Asambleas y audiencias - Teledemocracia Local (Ej. Transparencia Municipal y gestión telemática en Pasto)
Participación en la Formulación de Políticas y en la Adopción de Decisiones	<ul style="list-style-type: none"> - Consejos y Comisiones Sectoriales (Ej Consejo de Salud Sao Paulo) - Mesas de concertación (Ej. Mesa contra la pobreza Puno). - Fiscalización y legislación participada (Ej. Veedurías Comunicación social Peru) 	<ul style="list-style-type: none"> - Consejos Municipales de Barrio o Distrito con Presencia Asociativa (Ej. Plan de desarrollo municipal de Jinoteca) - Planes Integrales (Ej. Consejos de desarrollo integral Nejapa) 	<ul style="list-style-type: none"> - Planificación participativa (Ej. Planificación en Vallegrande o Talleres Integrales de Barrio en Cuba) - Planes Ordenación Urbana (Ej. Santa Cristina d'Aro) - Jurados Ciudadanos 	<ul style="list-style-type: none"> - Presupuesto Participativo (Ej. Porto Alegre) - Jurados Ciudadanos 	<ul style="list-style-type: none"> - Referéndum (Ej. El celebrado sobre TLC en Costa Rica). - Consultas Populares - Teledemocracia Local (Ej. Belo Horizonte)
Participación en la Gestión	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión comunitaria de servicios municipales (Ej. Mesas Técnicas del Agua, Venezuela) 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión asociativa de Centros Comunitarios de Barrio (Movimiento Lgth. Portugal) 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión de recursos y equipamientos: (Ej. Comunidades de Aprendizaje, Albacete) - Iniciativas comunitarias con apoyo institucional (Ej. Huertos en Rosario o Planes cooperación arquitecto comunidad). Fiscalización funcionamiento Admon.: Contralorías Paraguay 	<ul style="list-style-type: none"> Gestión por voluntariado de servicios y programas municipales. 	
Experiencias de Autogestión	<ul style="list-style-type: none"> - Iniciativas autogestionadas sectoriales (Ej. FUCVAM Uruguay, Empresas Recuperadas Argentina o Comedores de Perú) 	<ul style="list-style-type: none"> - Autogobierno territorial (Ej. Sistema de autogobierno Kuna indígenas y Comunidad de San José a nivel rural). 	<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto de cooperación vecinal con agricultores (Paraguay) 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión Comunitaria (Ej. Comités de agua Guatemala) 	



Este esquema ilustra que la proliferación de esferas públicas (estatales y no estatales) procedentes tanto de la sociedad civil como de las innovaciones promovidas desde administraciones estatales, invita a un diálogo entre estrategias de participación ciudadana que permita la interacción entre dichas esferas. Así como entre los diferentes mecanismos de participación que están empleando, para tratar los diferentes debates que plantean, de modo que sea posible profundizar en términos de experimentalismo democrático.

3.2 Innovaciones significativas en el campo de la participación ciudadana

3.2.1. Construcción de esferas inclusivas de deliberación

La idea del espacio o la esfera pública de deliberación,

“se refiere fundamentalmente a un contexto de relaciones difuso en el que se concretizan y condensan intercambios comunicativos generados en diversos

campos de la vida social. Este contexto comunicativo constituye una arena privilegiada para observar el modo en que se procesan las transformaciones sociales, el poder político se reconfigura y los nuevos actores sociales conquistan relevancia en la política contemporánea” (Avritzer y Costa, 2009, 72)

Este elemento, directamente relacionado con la publicitación y visibilidad de los conflictos sociales (es decir, con hacer públicos los conflictos para que estos puedan encararse de manera democrática), aparece en las diferentes experiencias reconocido como

“un instrumento político privilegiado para el avance del proceso de la construcción democrática (...) la constitución de estos espacios es considerada como una posibilidad de implementación efectiva de la participación, sea esta en los ámbitos público de cogestión adecuado para la manifestación de los conflictos, así como la discusión, articulación y negociación alrededor de las cuestiones públicas” (Dagnino, Panfichi

y Olvera, 2006: 57)

Entonces, ¿Cómo se desarrolla la inserción de las demandas de determinados sectores de la ciudadanía cuando tienen capacidad de incidir en las esferas de decisión?. En este sentido, se trata de que la recomposición de las relaciones (así como la promoción de interacciones) Estado- Sociedad civil, transforme las relaciones de poder que generan la dinámica excluyente en la atención de las demandas de los sectores sociales vulnerables. Cabe resaltar en este sentido que la puesta en marcha de procesos de participación no generan de manera automática procesos de inclusión social, más bien, incluso pueden resultar reproductoras de procesos de exclusión social:

“para que la inclusión se dé, requiere de estrategias deliberadas y dinámicas sociales previas que faciliten la participación de estas poblaciones, existencia de dinámicas anteriores que faciliten tal participación, así como reglas e incentivos claros para la inclusión”(Bebbington, Delamaza, y Villar, 2006: 320).

A lo largo de muchas de las prácticas aquí consideradas, aparecen diferentes estrategias que buscan fomentar esta dinámicas de participación:

- Casos como los de las mujeres de Cotacachi o los jóvenes en Santa Cristina d'Aró, muestran las virtudes de generar espacios particulares, más adaptados a las condiciones y características de los grupos, reconociendo sus saberes y la diversidad de formas de participación, para potenciar su posterior inserción en los procesos de participación ciudadana. Se trata de construir “una estructura de “geometría variable” constituida por espacios diferentes, destinados a formar la capacidad de los sujetos individuales antes de poder permitir una proficua y equilibrada interacción entre actores diferentes” (Allegretti, 2007: 13).
- Otra estrategia a considerar podría ser la de CEFREC que plantea la construcción de espacios públicos paralelos de deliberación dentro de las comunidades indígenas, acudiendo a recursos como los relatos indígenas, el audiovisual, las redes locales,...
- etc, para mejorar la adaptabilidad de los mecanismos participativos al contexto cultural local.
- Otro de los elementos tiene que ver con superar estructuras que descansan en la mediación de las organizaciones para poner en marcha y expandir estas esferas públicas, y apostar por estrategias de “diálogo social universalizadoras” (Ibid: 11), que incorporen también a población no asociada.
- Parte del marco de inclusión deriva del modo en que se interprete el problema que se pretende enfrentar. Casos como las Comunidades de Aprendizaje, que requieren y defienden abordajes integrales a la problemática de la educación ponen en marcha espacios ampliados que van más allá de los usuarios o profesionales de los centros educativos, que de no ser así podrían cerrar los debates en torno a sus intereses más inmediatos.
- La puesta en marcha de investigaciones basadas en metodologías participativas plantea posibilidades respecto a la creación de marcos de inclusión. En casos como el de Trinitat Nova, Vallegrande,... etc se ponen en marcha procesos basados en metodologías que, por un lado, se basan en el análisis de redes para incorporar (a través de diferentes tecnologías de investigación social) la mayor diversidad social posible, además de transitar de un enfoque clásico de participación integradora a un enfoque participativo reflexivo (donde se busca invertir las relaciones de poder que se dan dentro de los procesos de construcción de conocimiento, donde en muchas ocasiones son los equipos técnicos quienes deciden qué hacer a partir de la información obtenida). En estos casos, se generan espacios deliberativos donde la ciudadanía reflexiona, junto a equipos técnicos sobre los análisis realizados y el conocimiento creado, de cara a determinar objetivos y propuestas que respondan a dicho análisis.
- Aparecen otros mecanismos de inclusión en el análisis de la realidad como son las conferencias realizadas desde algunos consejos o espacios de concertación. Algunas de las tendencias que se revelan en estos procesos es su capacidad para in-

cluid nuevos actores e incorporar una concepción dinámica de los derechos dentro de estos análisis (por ejemplo la reflexión sobre la problemática de la salud desde la perspectiva de la población negra puesta en marcha por el Consejo de Salud de Sao Paulo o al incorporación de grupos LGGTB y de trabajadoras sexuales en el caso del Grupo Multisectorial de VIH/ SIDA en Veracruz).

- La utilización de las nuevas tecnologías es un terreno cruzado por la polémica, donde se pueden contrastar experiencias como la de Pasto en Colombia, donde no se tienen en cuenta los problemas derivados del acceso a Internet, con lo que la política de transparencia municipal refuerza dicha estratificación, o el caso de Belo Horizonte, donde se ponen en marcha además telecentros y se habilitan puntos de acceso en las administraciones públicas para mejorar las condiciones de acceso de la población.

La diversidad de las esferas públicas que parece necesario crear, especialmente cuando se trata de espacios de interacción entre sociedad civil y la administración, plantea interrogantes respecto a su relación con las formas de acción colectiva y organización social pre-existentes, especialmente referidos a si estas se toman en consideración a la hora de componer las estructuras de participación ciudadana. Dos casos paradigmáticos son el de Porto Alegre, donde la arquitectura institucional del P.P. es deudora del dialogo entre el gobierno municipal y algunos movimientos sociales, o el de Montevideo, donde la composición del proceso es de base fundamentalmente territorial, frente a la acción más sectorial de los movimientos sociales de la ciudad.

El desarrollo de esferas públicas y de cultura participativa promueve marcos de resolución democrática de conflictos. Para ello se utilizan o amplían los marcos de institucionalidad existente, buscando nuevos espacios y dispositivos para deliberar sobre el conflicto de manera que se superan las estrategias de simplificación de los problemas sociales (muchas de ellas derivadas de los medios de comunicación). Parte de esta resolución de conflictos

tiene que ver con la creación de escenarios de convivencia de diferente escala y con diversos retos, aparecen ejemplos de distinta escala como la Red Juvenil de Guachupita o la Comunidad de Paz de San José del Apartadó

Parte del escenario de resolución de conflictos tiene que ver con los procesos de construcción de intereses comunes. En este caso, destacan aquellos procesos que combinan diferentes criterios a la hora de tomar las decisiones, incorporando no solo los criterios de la propia deliberación ciudadana, sino otros criterios de carácter técnico que permiten analizar la localidad donde se desarrolla la experiencia de manera integral e introducir elementos de justicia redistributiva.

Estos elementos, junto con el resto de mecanismos de funcionamiento de las esferas públicas han de estar clarificados. Es decir, el conocimiento de las normas de funcionamiento de estos espacios, así como su transparencia, resulta fundamental para facilitar la participación. En este caso, existe la posibilidad de que esta dimensión procedimental incorpore otra de democratización que tiene que ver con la habilitación de canales para la participación en la elaboración de las reglas (autorreglamentación) por parte de la ciudadanía.

Se asiste a una diversificación de las esferas públicas, que implican la superación de los mecanismos más reconocidos de participación ciudadana, que habitualmente queda sistematizada sólo desde los parámetros de la gestión urbana, apareciendo esta como el modelo de referencia. Por un lado aparece diferentes modalidades de democracia comunitaria en entornos rurales (como la Comunidad “Nueva Esperanza” en el Salvador) y otros con una fuerte exigencia de dialogo intercultural en algunos casos, al basarse en modalidades de organización originaria (como el caso de los Kunas en Panama el Ayllu en Bolivia). Por otro lado, experiencias protagonizadas por movimientos sociales de diverso tipo ilustran también esa pluralidad de esferas públicas (manifestadas en diversas escalas y poniendo en juego estrategias diferentes que pasan por la resolución de necesidad de la población más pobre, como en los comedores populares

de Perú, o innovaciones de escala como el Foro Social Mundial).

La diversificación que estas experiencias suponen respecto a los modelos de entender la participación, requiere del establecimiento de puentes de contacto que permitan reactualizar las consideraciones de la participación ciudadana que descansan en ocasiones en enfoques meramente metodológicos.

Así mismo, las experiencias de participación reseñadas en este informe muestran su conveniencia respecto a la ampliación del debate político (tanto en temáticas como en la complejidad del abordaje de dichas temáticas) que se da en las esferas públicas clásicas como son los parlamentos (en ocasiones como en el Referéndum de Costa Rica, ayudan a desbloquear debates parlamentarios) o los medios de comunicación.

Dentro de la cuestión de las esferas públicas, cobra una especial importancia la cuestión de los medios de comunicación. Por un lado, desde la creación de medios de comunicación alternativos a los tradicionales (desde los medios comunitarios a canales de dialogo comunicativo intercultural, como el caso de CEFREC), como con la necesidad de intervenir en los mismos de cara a democratizar sus programaciones y permitir la intervención pública y social respecto a estas (un ejemplo sería la Veeduría Ciudadana en Colombia). En buena medida, en la mayoría de los países de la región se están activando reformas en el campo de la regulación de los medios de comunicación, baluarte ideológico y comercial de la liberalización promovida en las últimas décadas neoliberales.

3.2.2. Formación y saberes

Dos elementos relativos a la cuestión de los saberes aparecen en muchas de las prácticas reseñadas. El primero de ellos tiene que ver con las formas de interacción y construcción de saberes y conocimientos dentro de las experiencias de participación, mientras que el segundo tiene que ver con la relación directa existente entre formación y participación.

Dentro de las experiencias de participación se pueden identificar diferentes conocimientos: Los saberes de los equipos técnicos y los equipos políticos, los conocimientos del tejido asociativo y de la ciudadanía (no sólo aquellos referidos a la realidad cotidiana, sino también a sus saberes profesionales); aquellos conocimientos que resultan necesarios o útiles para participar (por ejemplo, la lectura de un presupuesto público o conocer cómo es la estructura de una administración municipal); dentro de los propios procesos de deliberación, aparecen saberes legítimos y no legítimos (aquellos valorados o no) y por lo tanto jerarquías entre conocimientos. Por último aparecen los conocimientos generados dentro del propio proceso de participación y aquellos adquiridos en el seno de la experiencia.

En definitiva, en los procesos de participación ciudadana la temática del saber resulta clave, y clave es por un lado incorporar la mayor diversidad de conocimientos posibles a los procesos de deliberación, como promover procesos de negociación para el reconocimiento y la interacción en condiciones de igualdad entre saberes.

Parece necesario debatir la conceptualización de epistemicidios (aquellos procesos a partir de los cuales no sólo se rechazan y discriminan determinados saberes, sino las prácticas sociales que se articulan en torno a ellos (Santos 2006), como marco de referencia para analizar cómo desde muchas experiencias de participación se ha tratado de revertir este fenómeno. Para ello han desarrollado estrategias de revalorización de dichos saberes, que han mostrando especial eficiencia en ámbitos como el de la ecología y la salud, así como en la incorporación de mujeres y población indígena. De este modo los espacios de participación aparecen como un escenario desde el que poner en marcha estrategias de recuperación de saberes subalternos, mientras que estos, a su vez, enriquecen los propios espacios de participación y las intervenciones que surgen de los mismos.

Dentro de la esfera de la formación, aparecen nuevas redes y circuitos respecto a la producción y uso de conocimientos, que revierten

algunas problemáticas sobre la relación entre producción de conocimiento, movimientos sociales y desarrollo local. Ejemplos como el de las Incubadoras de Brasil muestran la modificación de roles de la Universidad en la producción y socialización de conocimiento tendente a intervenir frente a procesos de exclusión social y de generación de empleo. Iniciativas de cooperación con centros universitarios o laboratorios de investigación se dan dentro de la experiencia de las empresas recuperadas en Argentina. Por último, experiencias como la de la Universidad de la Tierra en Oaxaca donde la vinculación con las necesidades de las comunidades indígenas se instituye como el criterio de validación de sus planes de estudio.

Los procesos de formación aparecen como un espacio fundamental en el desarrollo de las iniciativas de participación ciudadana. La relación directa entre formación y participación abarca varias dimensiones: desde aquellas en las que el proceso parte de un espacio de formación (como la cooperación con agricultores en Paraguay, la Forestería Comunitaria en Honduras o el proceso de formación territorializada de In Loco en Portugal) hasta aquellas donde la formación se convierte en un elemento clave para la sostenibilidad del proceso (aparece experiencias tan distintas como el proceso de planificación de Villagonzalez con la capacitación de varias decenas de ciudadanos y miembros de organizaciones comunitarias o la Red Juvenil de Guachupita, ambos en República Dominicana).

Algunas de las experiencias de formación han tratado de poner en marcha plataformas que incorporaran al proceso educativo el intercambio conocimientos como los que se dan entre huerteros y centros de tecnología en Rosario o los espacios de interacción entre familias que están promoviendo iniciativas de autoconstrucción y las asesorías técnicas en arquitectura en los programas cubanos.

3.2.3. Representación y control social

Más allá de los debates que enfrentan los procesos de democracia participativa con las matrices más clásicas de la democracia repre-

sentativa, resulta necesario superar planteamientos esencialmente basados en el enfrentamiento dicotómico entre estas dos variables, para analizar cuáles son las relaciones que se dan entre participación y representación dentro de las diferentes prácticas reseñadas. De dichas relaciones aparecen algunos elementos que permiten repensar la figura de la representación y su relación con las arenas participativas.

En primer lugar, la relación entre representantes y representados maneja mediaciones distintas, que van más allá de la relación establecida mediante los partidos políticos, construyéndose a partir de espacios de interacción previos donde los representados generan intereses e identidades colectivas que determinan su relación con los representantes.

De estos espacios de interacción surge otra relación con la representación que tiene que ver con el control de la misma, es decir, con el seguimiento que se hace a la labor de los representantes, que en algunos casos puede derivar en la revocación de su mandato (elemento que aparece, por ejemplo, en las experiencias de Illapel y la Comunidad de Paz de San José del Apartadó).

Uno de los fenómenos a los que se pretende hacer frente con la puesta en marcha de procesos de participación es el clientelismo, con tal fin, se ponen en marcha criterios de rotación en la representación con el objetivo de que ninguna persona se perpetúe en un cargo que facilita la relación directa con las administraciones locales o nacionales. Esta cuestión está presente en muchos procesos de gestión urbana, pero también en aquellos donde la gestión local se estructura a partir de administraciones originarias como el Ayllu, que cuenta con un sistema de rotación y turnos.

Estos elementos plantean que la relación entre participación y representación va a requerir de,

“la participación activa por parte de individuos, grupos y organizaciones sociales (...) una representación legítima e inclusiva impone responsabilidades

tanto para los representantes como para los ciudadanos (...) la cualidad y la legitimidad de la representación va a depender del grado de articulación y de organización de la sociedad civil, es decir, de la participación. Los foros de discusión de las políticas públicas y de definición y elección de representantes, en el caso de los consejos, o las asambleas regionales y temáticas en el caso de los presupuestos participativos, pueden ser ejemplos de espacios públicos que promueven esta conexión entre representantes y representados” (Lüchmann, 2007:165-166).

La modificación de la relación entre representantes y representados puede suponer o plantear rupturas y conflictos respecto a aquellas organizaciones que han ostentando el monopolio de la interacción o la representación frente a las administraciones públicas. Monopolios que resulta necesario debatir y revisar si realmente existe la voluntad de democratizar dichos escenarios de interacción, en constante y mutua transformación.

Gran parte de la relación entre representantes y representados está condicionada porque en determinados mecanismos de participación, los primeros son los encargados de llevar a cabo el control y seguimiento de la acción de la administración local con respecto a las decisiones aprobadas en los procesos de participación. La esfera del control se ha convertido en una de las dimensiones fundamentales en las experiencias de participación ciudadana, incorporando nuevas exigencias de democratización más allá de las tradicionales formas de control entre instituciones y administraciones públicas (lo que se conoce como horizontal *accountability*) y aquellas reservadas a la ciudadanía (elecciones o acciones de protesta ciudadana).

El control ciudadano se ha conformado como un sistema de seguimiento y fiscalización de la actividad de las administraciones (pero no sólo) para construir el derecho de reclamación y responsabilización de dichas administraciones.

En el caso de las políticas públicas, el control social puede darse en tres fases diferenciadas: El proceso de deliberación y discusión que da lugar a la propia política, el monitoreo en la ejecución de la misma o en la evaluación de sus resultados.

Aparecen diferencias respecto a las iniciativas de control social y *accountability* respecto a quienes son los actores que las promueven. Existen iniciativas promovidas por la administración (como el proceso de transparencia en la gestión pública a través de Internet en Pasto- Colombia), iniciativas que parten de la sociedad civil (los casos de la contraloría ciudadana de Paraguay o la Veeduría Ciudadana de Perú) o procesos de creación mixtos, es decir, que surgen de la negociación y la interacción entre las administraciones públicas y la sociedad civil (ilustrativos de esta cuestión son los consejos de seguimiento que se crean en las experiencias de P.P.).

Asimismo, los actores que participan dentro de los procesos de control social son diversos. Aparecen experiencias donde es una labor exclusiva de la sociedad civil (como el caso peruano, si bien es cierto que desarrolla espacios de apertura a otras entidades y a la ciudadanía, o el caso de Vallegrande, donde además existe un importante conflicto respecto a la legitimidad de las organizaciones que desarrollan dicho control, mostrando la importancia del mismo) o casos donde la participación es mixta (Pasto o Paraguay).

La mayor parte de las experiencias de *accountability* están dirigidas a la fiscalización de la administración pública, si bien es cierto que existen diferencias al respecto, apareciendo casos donde el control es más general (Paraguay) o donde se refiere a políticas o esferas más concretas (los Consejos de Salud en Brasil, el Comité de VIH/ SIDA en Veracruz o el caso del referéndum de Costa Rica, que puede aparecer como una forma de control social de la actividad del Estado, al promover una consulta pública sobre la firma de un Tratado Internacional). Dentro de las experiencias reseñadas aparece también el ámbito de los medios de comunicación (caso de Perú).

Se emplean diversidad de mecanismos de cara a favorecer el control social: evaluaciones, auditorías públicas, foros telemáticos, formación, cabildos,... etc. Parte de los interrogantes que se derivan de esta diversidad de mecanismo tiene que ver con que tipo de debate y articulación colectiva son capaces de generar, apareciendo casos con el de Paraguay, donde se busca enfrentar de manera colectiva determinadas demandas y se crea una red nacional de promoción de instancias de control ciudadano, o el caso peruano con los talleres, las caravanas ciudadanas o procesos como el que condujo a la propuesta de ley de radio y televisión para el debate parlamentario, extendiendo el debate sobre esta a gran parte de la sociedad civil peruana.

Los mecanismos de control ciudadano están relacionados también con el tipo de efectos que generan, como la puesta en marcha de debates parlamentarios, destitución de intendentes, convocatoria de consultas,... etc.

Parte de las consecuencias de las prácticas de *accountability* están relacionadas con la redefinición ciudadana de la función de la actividad pública y la construcción de la opinión respecto a dicha función. Más allá de los sistemas clásicos de comprensión de la opinión pública (como pueden ser los estudios de opinión o las encuestas) se generan espacios de deliberación ciudadana que complejizan los diagnósticos sobre opinión y preferencias ciudadanas, democratizando, al mismo tiempo el espacio de construcción de alternativas sobre la problemática enfrentada y la corresponsabilidad respecto al desarrollo de las mismas (un ejemplo puede ser el de las redes sociales que participaban de la campaña por el No al TLC en Costa Rica que se hicieron cargo de mesas electorales).

Una de las problemáticas asociadas a la tensión entre participación y democratización tiene que ver con los centros de poder independientes:

“parecen seguir existiendo dos problemas importantes en relación con los poderes independientes: la falta de accountability de los funcionarios públicos que

no aceptan sujetarse a los términos de la ley, y el poder autónomo de los negocios (...) puede, pues, afirmarse que uno de los defectos del enfoque sobre las experiencias participativas para el estudio de la democratización es que crea grandes puntos ciegos tales como los relativos al estudio de la política de las élites”. (Raventos, 2008b:27).

3.2.4. Políticas sociales

El marco de desarrollo de las políticas sociales aparece vinculado a la idea del “derecho a tener derechos” (Hanna Arendt en Dagnino, 2002b), implicando no sólo el derecho a disfrutar de determinadas políticas que están referidas a los derechos de ciudadanía, sino, también, el derecho a participar de la elaboración y gestión de las mismas. Las políticas sociales plantean una doble dimensión de necesaria articulación: El elemento redistributivo de dichas políticas y el elemento de reconocimiento de la diversidad de actores que entra en juego a la hora de afrontar el diseño y la ejecución de dichas políticas.

Uno de los elementos a relacionar con las políticas sociales es que la implementación de la participación tiene que ver con mejorar el rol del Estado, alejándose de aquellos principios a partir de los cuales, la participación

“se ha constituido en los últimos años como una estrategia del estado para la implementación del ajuste neoliberal que exige la restricción de sus responsabilidades sociales. En este sentido, ella forma parte de un campo marcado por una confluencia perversa entre el proyecto participativo, creado en torno a la extensión de la ciudadanía, y el proyecto de un estado mínimo que se exime progresivamente de su papel de garante de derechos” (Ibid.:380).

3.2.5. Modernización administrativa

Gran parte de los interrogantes sobre la participación ciudadana están centrados en las relaciones entre Estado y Sociedad Civil o en cuestiones como el control de las políticas pú-

blicas, pero la puesta en marcha de procesos de participación e innovación social, tal y como aparece en muchas de las prácticas reseñadas, requiere e impulsa la reforma y la modernización de las administraciones públicas y esto puede llegar a aparecer como uno de sus ejes estratégicos (véase el Plan de Desarrollo Cantonal de Cotacachi). Algunas de estas reformas surgen o están orientadas por:

- Contextos en los que la participación puede surgir en respuesta a una actuación defectuosa de las administraciones públicas (caso de los comités de agua en Guatemala).
- Superar el formato de política sectorializada e incluir criterios de integralidad.
- Cooperación entre los servicios de las administraciones de cara a enfrentar las propuestas ciudadanas. Bien sea de manera directa (porque en el desarrollo de las experiencias se plantea generar ese espacio de cooperación al interno de la administración pública), bien como resultado de las propuestas ciudadanas (que por la integralidad de la propuesta requiere de cooperación entre áreas).
- Para avanzar en la creación de escenarios de cogestión, resulta conveniente aumentar la complejidad de la interacción entre la administración y la ciudadanía, incorporando no sólo a políticos, tejido asociativo y ciudadanía no organizada, también a los equipos técnicos y funcionariados municipales. Aparecen ejemplos que asumen esta cuestión, orientados a crear espacios donde sean reconocidos los saberes de dichos técnicos tanto en el análisis de la realidad, como en el análisis de la viabilidad de las propuestas (como los Consejos de Santa Cristina d'Aró, o los espacios de coordinación presentes en el Plan Comunitario de Trinitat Nova).
- Generación de innovaciones sociales que son reconocidas o entran a formar parte las estructuras administrativas. Los procesos de participación ciudadana pueden llegar a plantear regulaciones, políticas o esferas públicas que requieran o interpelen por un reconocimiento de las mismas por parte de las administraciones públicas. Es el caso de la figura del cooperativismo de vivienda, que la labor de la FUCVAM gene-

ra en Uruguay, aún cuando no tenía reconocimiento legal es un ejemplo, junto con otras experiencias que promovidas por gobiernos locales que han tenido conflictos respecto a su reconocimiento por parte de otras instancias de gobierno.

- Surgimiento de formas novedosas de cooperación entre la sociedad civil y las administraciones locales, que por un lado enfrentan el problema de los recursos y la demanda por la descentralización (como es el caso de Illapel en Chile donde administración local y las entidades sociales conforman una plataforma común para obtener recursos) o generan acuerdos de gobernabilidad (que buscan el compromiso con las demandas de la ciudadanía y las instancias de participación, de la clase política previo a las elecciones, como el caso de la Mesa de Concertación de la Pobreza de Puno o los CODELES en Honduras).

Asimismo se dan procesos de cooperación entre municipios y localidades de cara a enfrentar problemáticas comunes, como el desarrollado por la Comunidad "Nueva Esperanza" en El Salvador para enfrentar los riesgos ambientales de ámbito comarcal o regional.

Se plantea como problemática, dentro de la modernización administrativa, la necesaria (re)institucionalización de los espacios de participación ciudadana, ante el hecho de que dichos espacios modifican paulatinamente sus objetivos en función de las respuestas de carácter político y de la receptividad que los gobiernos locales muestran ante ellos. Ejemplos son el caso de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza de Puno que se convirtió en un espacio de agregación de la sociedad civil en lugar de un espacio de concertación; o el Consejo de Salud de Sao Paulo, que ha tenido que reivindicar su propia existencia ante administraciones contrarias a su existencia. Estas tensiones suelen suceder fundamentalmente cuando los espacios de participación han sido impulsados desde regulaciones de carácter estatal que no contemplan cómo los propios procesos de aprendizaje al interior de los procesos participativos transforma sus modalidades e intensidades.

Finalmente, la puesta en marcha de nuevos marcos de reforma del Estado, que se plantean el enfoque de la plurinacionalidad, recogen la necesidad del dialogo con otras tradiciones y matrices culturales de organización de la vida política, como el caso del Ayllu en Bolivia.

3.2.6. Dimensión económica

Uno de los grandes interrogantes, o retos, que enfrenta la participación ciudadana es su relación con la dimensión económica, fundamentalmente dentro de procesos de desarrollo local. A este nivel pueden identificarse tres ámbitos de discusión:

1. En que medida los procesos de participación implican o dinamizan la actividad de diferentes sectores económicos: Algunas de las experiencias reseñadas muestran la inserción específica de la participación dentro de esferas de producción y diversos sectores de la actividad económica. Desde actividades agrarias a la gestión de fábricas o la puesta en marcha de procesos de ecoturismo, se plantea cómo puede tratarse desde la participación la dinamización de sectores productivos con una fuerte inserción local, que en muchos casos, de hecho, tienen como perspectiva transversal la revalorización del patrimonio local. Como añadido aparecen experiencias como las Estructuras Financieras Locales donde la cuestión del desarrollo local se vincula al desarrollo de servicios financieros.
2. Cómo se promueve desde la participación ciudadana procesos de equidad y justicia redistributiva. Uno de los elementos que cobra mayor importancia es la dimensión económica de la inversión de prioridades y la redistribución de los servicios públicos. La primera hace referencia a procesos en los que se invierten prioridades presupuestarias para destinarlas a áreas y sectores habitualmente excluidos o marginalizados en determinados campos de política pública o social, mientras que la segunda, directamente relacionada con ésta, apuesta por la redistribución en la extensión de servicios y equipamientos públicos. Respecto a ambas cuestiones, tanto el establecimiento de criterios técnicos, como la complejización de las esferas

deliberativas a través de mecanismos de inclusión, han mostrado su eficacia para llevar a cabo estos objetivos.

3. Si habitualmente se identifica la necesidad de democratizar la esfera estatal y la esfera de la sociedad civil, también se plantea cuáles son los aportes o las necesidades respecto a la democratización de la dimensión económica. La democratización de la esfera de las relaciones económicas aparece presente en diferentes experiencias donde se ponen en marcha emprendimientos productivos o de servicios donde las relaciones sociales y de producción se encaran a partir de diferentes modalidades (fundamentalmente relacionadas con el cooperativismo) de organización democrática. Este primer elemento se refiere a la dimensión organizacional de las empresas, pero la gestión económica democrática se puede extender a la gestión de bienes y recursos (especialmente significativa es la gestión democrática de recursos naturales) y a la dimensión comunitaria, donde la democratización económica es un factor fundamental del establecimiento de redes y formas de cooperación entre empresas, emprendimientos productivos y otros actores de comunidades o municipios.

3.2.7. Escalas

La mayor parte de las experiencias de participación están concentradas o surgen en espacios locales/ municipales, sin embargo, recientemente se asume como cada vez más importante la temática de la subsidiariedad, es decir de introducir la deliberación y la participación en la escala más adecuada para la resolución de un problema. La evolución respecto a la participación a escala local que se deriva de esto, plantea múltiples novedades.

Surgen experiencias de escala nacional. En este caso, han primado los espacios de carácter consultivo más cercanos al esquema de los consejos asesores o los consejos deliberativos. La referencia chilena ilustra importantes interrogantes. En primer lugar la diversidad de dichos espacios en la medida en que pretendan

tener cierta “representatividad” (el consejo de reforma de las pensiones era significativamente menos diverso y representativo que el consejo de reforma de la educación) y el propio contexto de deliberación que generan (estructura de los debates, a quién realizar consultas, interacción con los poderes legislativos y la sociedad civil,... etc). Esta experiencia, junto con otras no reseñadas aquí, pero de gran importancia a efectos de ilustración como el Consejo de Desarrollo Económico y Social y el presupuesto Plurianual en Brasil, o en Consejo de Economía en Uruguay, están mostrando tendencias (en lo relativo a su potencial democratizador) caracterizadas por el predominio de espacios consultivos y un modo de asumir la escala que apuesta por reducir la diversidad (y por ende la complejidad) de las entidades participantes, acudiendo a representaciones de carácter más corporativo, en las que destaca la presencia del tejido empresarial, sindicatos, ONGs, universidades,... etc.

Del mismo modo que sucede con las esferas públicas de carácter más local, en la escala nacional, se plantea la necesidad de promover condiciones de equidad en la interacción entre actores. El caso del referéndum en Costa Rica presenta esta cuestión asociada al acceso a los medios de comunicación y la regulación de la financiación electoral, elementos que impedirían que la competición electoral se dieran en igualdad de condiciones entre los defensores del sí y el no.

En este sentido, la cuestión de las escalas implica también pensar en esferas de gobierno donde la participación está poco o nada desarrollada. Mientras que la mayor parte de las iniciativas de participación tienen relación directa con el poder ejecutivo, pocos canales existen de interacción con el poder legislativo y menos aún existen de interacción con el poder judicial, siendo ambos casos esferas susceptibles de importantes innovaciones sociales.

Existen, del mismo modo, experiencias que articulan diferentes escalas, habilitando espacios de negociación y articulación local con la apertura de iniciativas de participación a nivel nacional. El caso de la Veeduría Ciudadana de Perú resulta ilustrativo de este proceso, com-

binando actividades como las caravanas ciudadanas con la proposición de iniciativas de ley.

Aparecen experiencias de carácter transnacional, que responden fundamentalmente al fenómeno de las migraciones y las redes transnacionales que generan los flujos migratorios. Las estructuras financieras locales de Azuay y Cañar son un ejemplo de prácticas de code-sarrollo donde se conforma un espacio que comunica realidades locales más allá de realidades nacionales y que está orientado a la facilitación de las condiciones para la apertura de espacios de participación de escala local (aunque estos, posteriormente pongan en marcha articulaciones de escalas mayores).

Dentro de las innovaciones recientes generadas fundamentalmente desde los movimientos sociales, ha aparecido el Foro Social Mundial como experiencia de escala internacional/ transnacional. Más allá de otros procesos, como las conferencias internacionales de las Naciones Unidas, u otros procesos más vinculados a la dinámica de los lobbies, el Foro Social Mundial muestra la importancia de debatir y construir consensos desde la complejización y la diversidad que supone un abordaje realmente global de distintas problemáticas, al tiempo que muestra la posibilidad de construir esferas públicas de carácter global y las potencialidades de descentralizar su proceso a través de los Foros Temáticos, que buscan continuar con la práctica de la esfera pública global, pero focalizando su acción en determinadas áreas temáticas (Autoridades locales, Parlamentarios, Justicia, Educación, Ciencias y Democracia, Teología y Liberación, Migraciones, etc.)

3.2.8. Articulación entre mecanismos de participación ciudadana

Uno de los elementos críticos de los procesos de participación ciudadana tiene que ver con la escasa articulación que se da entre diferentes mecanismos de participación ciudadana. Especialmente importante se revela este fenómeno a la hora de analizar la relación entre mecanismos referidos a la participación en el

corto y medio plazo, con aquellos de medio y largo plazo.

Las experiencias de Presupuesto Participativo reseñadas son uno de los ámbitos donde esta articulación se revela más problemática, pero también donde se dan algunas de las experiencias más significativas e ilustrativas de dicha articulación. La articulación en estas experiencias muestra una importante diversidad:

- Experiencias como las que se dan en el Cantón de Cotacachi o en Belo Horizonte, establecen planes de desarrollo o planes estratégicos con los que el Presupuesto Participativo plantea diferentes interacciones. En el caso de Cotacachi el Plan de Desarrollo Cantonal (de elaboración participativa) establece las áreas a las que hace referencia el P.P., mientras que en el caso de Belo Horizonte, la relación se da con programas como Belo Horizonte Ciudadanía (articulación de los sectores municipales de cara a la intervención con población excluida) y los Planes Globales Específicos de intervención en Villas y Favelas.
- En otros casos, como el de Villa González y el de Santa Cristina d'Aró, el impulso a la participación generado con el Presupuesto Participativo facilita y habilita el desarrollo de planes de largo plazo. En el caso de Villa González sirve de base para la elaboración del Plan Estratégico de manera participada (la experiencia del P.P. viene a legitimar este enfoque). Mientras que en el caso de Santa Cristina d'Aró la demanda de poner en marcha un Plan General de Ordenación Urbana surge de las asambleas del P.P. y es en la propia estructura del P.P. donde descansa la elaboración del Plan de Ordenación, incorporando esa temática de manera transversal, pero también, abriendo espacios de participación propios no existentes previamente.
- La articulación con el Presupuesto Participativo aparece también desde otras dimensiones, donde el caso de los Huertos Urbanos de Rosario es un ejemplo claro, ya que esta iniciativa interactúa con el espacio de los P. P. de la ciudad incorporando sus demandas al proceso de deliberación sobre el destino de las inversiones públicas.

Otra esfera crítica es la que se refiere a la articulación y coordinación de los mecanismos o las esferas de participación de corte más sectorial con aquellos vinculados a esferas más territoriales. Existen ciertos avances en este sentido, más relacionados con la descentralización territorial de los mecanismos sectoriales (Consejo de Salud de Sao Paulo), pero continúa siendo uno de los campos críticos de la participación ciudadana.

4. Bibliografía

Acosta, A. Y Martínez, E. (coords.) (2009): *Plurinacionalidad. Democracia en la diversidad*. Quito: Abya-Yala.

Aguilar, L. F. (2006): *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Aguilera García, L. (2003), “Gobernabilidad y gobernanza: cinco tesis a la luz del capitalismo neoliberal del siglo XXI”, Disponible en: http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica/aguilera1_310802.htm (consultado en febrero de 2009).

Allegretti, G. (2007): “Cuales resultados se han alcanzado y cuales se pueden alcanzar”. En Allegretti, G., Cabannes, Y. y Vásconez, J. (coords.).

Allegretti, G., Cabannes, Y. Y Vásconez, J. (coords.) (2007): *El presupuesto participativo como instrumento de lucha contra la exclusión social y territorial*. Venecia: Programa URB-AL, Red 9, Desarrollo Local y Presupuesto Participativo- UE

Alonso, L. E. y Jerez, A. (1997): “Hacia una politización del Tercer Sector”. En Jerez, A. (coord.).

Ansaldi, W. (coord.) (2007): *La democracia en América latina, un barco a la deriva*. México: Fondo de Cultura Económica.

Avritzer, L. (2000): “Teoría democrática, esfera pública y deliberación”. En Revista Metapolítica, Vol. 4, N°. 14.

Avritzer, L. (2002): *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

Avritzer, L. (2004): “Modelos de deliberación democrática: Un análisis del Presupuesto Participativo en Brasil”. En Santos, B. de Sousa (coord.) (2004a).

Avritzer, L. y Navarro, Z. (coords.) (2003): *A inovação democrática no brasil: o Orçamento Participativo*. Sao Paulo: Cortez.

Avritzer, L. y Costa, S. (2009): “Teoría crítica, esfera pública y democracia: Concepciones y usos en América Latina”. En Braig, M. y Hufschmid, A. (coords.): *Los poderes de lo público: Debates, espacios y actores en América Latina*. Berlin: Iberoamericana.

Bebbington, A., Delamaza, G. y Villar, R. (2006): “El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina”. En *Revista Debate Agrario*, N° 40-41. Disponible en <http://www.cepes.org.pe/debate/debate40-41/13-Bebbington%202.pdf> (consultado en abril del 2009).

Benítez, R. (coord.) (1977) *Clases sociales y crisis política en América Latina*, México: IIS/UNAM-Siglo XXI

Blanco, I. y Gomà, R. (2003): “Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones”. En Revista CLAD Reforma y Democracia, N° 26, Disponible en <http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/026-junio-2003/0043507> (consultado en abril del 2009).

Blanco, I. y Goma, R. (coords.) (2002): *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel.

- Brandao, C. R.(coord.) (1981): *Pesquisa Participante*. Sao Paulo: Brasiliense
- Bresser Pereira, L C., y Cunill, N. (coords.) (1999): *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós.
- Bresser Pereira, L. C. (2006): “El modelo estructural de gobernanza pública”. En *Revista CLAD Reforma y Democracia*, N° 36, Disponible en <http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/036-octubre-2006/0055103> (consultado en febrero del 2009).
- Caldart, R.S. (2000): “O MST e a formação dos Sem Terra: o movimento social como princípio educativo”. En Gentili, P. y Frigotto, G. (coords.) *A cidadania negada. Políticas de exclusão na educação e no trabalho*. Buenos Aires: CLACSO
- Calderón, F.; Dos Santos, M. R. (coords.) (1988): Vol.1: *Democratización, modernización y actores sociales, Hacia un nuevo orden estatal en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Calderón, F. y Szmukler, A. (2003): “Globalización y nueva complejidad social. De la era de la industrialización a la era de la información”. Ponencia presentada en la Conferencia regional “Movimientos sociales, políticas de seguridad y democracia”, organizada por el Programa Andino de Derechos Humanos, PADH. La Paz-Bolivia, mayo 27 y 28 de 2003. Disponible en <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista6/articulos/fernandocalderon.htm> (consultado en enero del 2009)
- Castells, M. (1971): *Problemas de investigación en sociología urbana*. Madrid: Siglo XXI.
- Castells, M. (1974): *La cuestión urbana*. Madrid: Siglo XXI.
- Castro-Gómez, S. (2000): “Ciencias sociales, violencia epistémica y el problema de la “invención del otro””. En Lander, E. (coord.).
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD (2002): *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD, BID, EUDEBA.
- Chávez, D., Rodríguez Garavito, C. y Barret, P. (coords.) (2008): *La Nueva Izquierda en América Latina*. Madrid: La Catarata.
- Chavez, D. y Goldfrank, B. (coords.) (2004): *La izquierda en la ciudad. Participación en los gobiernos locales de America Latina*. Barcelona: Icaria.
- Cunill, N. (1997): *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo).
- Cunill, N. (2002): “Responsabilización por el control social”. En Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (coords).
- Dagnino, E. (coord.) (2002a): *Sociedad civil, esfera pública y democratización en America Latina*: Brasil. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Dagnino, E. (2002b): “Sociedad civil, espacios públicos y construcción democrática en Brasil: Límites y posibilidades”. En Dagnino, E. (coord.).
- Dagnino, E. (2003): “Citizenship in Latin America: An Introduction”, En *Revista Latin American Perspectives*, N° 30.

Dagnino, E. (2004): “Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva” en Grimson, A. (coord): *La cultura en las crisis latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.

Dagnino, E., Panfichi, A. y Olvera, A. (2006): “Introducción: Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina”. En Dagnino, E., Panfichi, A. y Olvera, A. (coords.).

Dagnino, E., Panfichi, A. y Olvera, A. (coords.) (2006): *La Disputa por la Construcción Democrática en América Latina*. Veracruz: Fondo de Cultura Económica, CIESAS, Universidad Veracruzana.

Donolo, C. (1999): *¿Cómo gobernar mañana?*. Barcelona: Círculo de Lectores.

Dror, Y. (1994): *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*. Madrid: Galaxia Gutemberg/ Círculo de lectores.

Escobar, A., Alvarez, S. y Dagnino, E. (coords.) (2000): *Política cultural y Cultura política. Una mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*. Bogotá: Taurus.

Fals Borda, O. (1980): *Las revoluciones inconclusas en América Latina: (1809-1968)*. México DF: Siglo XXI.

Fals Borda, O. (1986): *Investigación participativa*. Montevideo: Instituto del Hombre.

Filgueira, F. (2009): *El desarrollo maniatado en América Latina : Estados superficiales y desigualdades profundas*. Buenos Aires: CLACSO,

Font, J. (coord.) (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.

Font, J. y Blanco, I. (2005): “¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación”. En *Revista CLAD Reforma y Democracia*, Nº 31, Disponible en <http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/031-febrero-2005/0049841> (consultado en febrero del 2009).

Font, J. Font, N. y Subirats, J. (2002): “Las Agendas 21 locales: la experiencia de Barcelona en perspectiva comparada”. En Blanco, I. y Goma, R. (coords.).

Freire, P. (1974): *Pedagogía del oprimido*. México DF: Siglo XXI.

Freire, P. (1975): *Acción cultural para la libertad*. Buenos Aires Tierra Nueva

Freire, P. (1978): *Extensión o comunicación: La concientización en el medio rural*. México DF: Siglo XXI

Garretón, M. A. (2006): “Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual” en Cheresky, I. (coord.): *Ciudadanía, Sociedad Civil y Participación Política*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Gascó Hernández, M. (2004) *El gobierno de un mundo global. Hacia un nuevo orden internacional*. Barcelona: Intermón Oxfam.

Genro, T. y de Souza, U. (1997): *Orçamento Participativo: A experiencia de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: Fundação Perseu Abramo.

Goldfrank, B. (2007): “¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana”. En *Revista Nueva Sociedad* N° 212. Disponible en http://www.nuso.org/upload/articulos/3479_1.pdf (consultado en abril del 2009).

González Casanova, P. (coord.) (1977) *América latina: historia de medio siglo*, México: IIS/UNAM-Siglo XXI

González Casanova, P. (coord.) (1998): *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*. México DF: Siglo XXI.

Gret, M. y Sintomer, Y. (2003): *Porto Alegre. La esperanza de otra democracia*. Barcelona: Debate.

Jacobi, P. (1989): *Movimentos sociais e políticas públicas*. Sao Paulo: Cortez Editora.

Hevia, F. (2006): “Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina”. En Dagnino, E., Panfichi, A. y Olvera, A. (coords).

Jerez, A. (coord.) (1997): *¿Trabajo Voluntario o participación? Elementos para una sociología del Tercer Sector*. Madrid: Tecnos.

Jerez, A. (2004): “Los procesos de participación en América Latina”. En Crespo, I. y Martínez, A. (coords.): *Política y Gobierno en América Latina*. Valencia: Tirant lo Blanc.

Jerez, A. y Revilla, M. (1997): “El Tercer sector. Una revisión introductoria a un concepto polémico”. En Jerez, A. (coord.).

Jessop, B. (2009): *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: Catarata.

Kliksberg, B. (2005): “Hacia un nuevo perfil del Estado en América Latina: los cambios en las percepciones y las demandas de la ciudadanía”. En *Revista CLAD Reforma y Democracia*, N° 32, Disponible en <http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/032-junio-2005/0049704> (consultado en febrero del 2009).

Kliksberg, B. (2006): “Hacia una nueva generación de políticas sociales en Latinoamérica. Un análisis comparativo”. En *Revista CLAD Reforma y Democracia*, N° 35, Disponible en <http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/035-junio-2006/0053102> (consultado en febrero del 2009).

Kliksberg, B. (2007): “¿Cómo avanzar la participación en América Latina, el continente más desigual? Anotaciones estratégicas”. En *Revista CLAD Reforma y Democracia*, N° 37, Disponible en <http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/037-febrero-2007/0055801> (consultado en febrero del 2009).

Labastida, J. (coord.) (1985) *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*, México: IIS/UNAM-Siglo XXI.

Labastida, J. (coord.) (1986) *Los nuevos procesos sociales y la teoría política contemporánea*, México: IIS/UNAM-Siglo XXI

Laclau, E. y Mouffe, Ch. (2004): *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Lander, E. (2000a): "Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntrico". En Lander, E. (coord.).
- Lander, E. (coord.) (2000b): *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lechner, N. (1986): *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Lipset, S.M. y Solari, A.E. (coords.) (1971): *Elites y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- López Maya, M., Carrera, N. y Calveiro, P. (coords.) (2008): *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lüchmann, L. H. H. (2007): "A representação no interior das experiências de participação". En Revista Lua Nova, N° 70. Disponible en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/673/67307007/67307007.html> (consultado en abril del 2009).
- Marin Aranguren, M. (2007): "La sociedad civil global como agente decisorio en política internacional". En Revista Oasis, N°12. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=53101214> (consultado en marzo de 2009).
- Marquetti, A. (2003): "Participação e Redistribuição : o Orçamento Participativo em Porto Alegre". En Avriter, L. y Navarro, Z. (coords).
- Mato, D. (coord.) (2004): *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización*. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.
- Mayntz, R. (2001): "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". En *Revista CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, 2001.
- Mignolo, W (2000): "La colonialidad a lo largo y a lo ancho: el hemisferio occidental en el horizonte colonial de la modernidad". En Lander, E. (coord.).
- Monedero, J.C. (2008): "El Estado como relación social: la recuperación de un concepto politológico del Estado". En Jessop, R. (2009).
- Monedero, J.C. (2008b): "Más allá de la colonialidad del saber", en Chávez, D., César Rodríguez, C. y Barret, P. (coords.).
- Monedero, J.C. (2011): *El gobierno de las palabras: Política para tiempos de confusión*. Madrid: Fondo de Cultura económica
- Nickson, A. (2002): "Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management". En *Revista CLAD Reforma y Democracia*, N° 24, Disponible en <http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/024-octubre-2002/0044700> (consultado en abril del 2009).
- O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (coords.) (1988): *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, G. (1994): "Delegative Democracy". En *Journal of Democracy*, Vol. 5, N° 1.

- O'Donnell, G. (1996): "Illusions about Consolidation". En *Journal of Democracy*, Vol. 7, N° 2.
- O'Donnell, G. (2002): "Acerca de las varias accountabilities y sus interrelaciones". En Peruzzotti, E, y Smulovitz, C. (coords.).
- O'Donnell, G. (2008): "Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras". En *Revista CLAD Reforma y Democracia*, N° 42, Disponible en <http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reformademocracia/articulos/042-octubre-2008/odonnell> (consultado en marzo del 2009).
- Olvera, A. (coord.) (2003): *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: México*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Ospina, S. (2006): "Gobernanza y liderazgos para el cambio social". En *Revista CLAD Reforma y Democracia*, N° 35, Disponible en <http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/035-junio-2006/0052806> (consultado en febrero del 2009).
- Panfichi, A (coord.) (2002): *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (coords.) (2002): *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- Piqueras, A. (2004): "Presentación", en Gómez Gil, C. *Las ONG en la globalización. Estrategias, cambios y transformaciones de las ONG en la sociedad global*. Barcelona: Icaria.
- Pitkin, H. F. (2006): "Representação: palavras, instituições e idéias". En *Revista Lua Nova*, N° 67.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2004): *La democracia en América latina. Hacia Una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar/Altea/ Alfaguara
- Raventos, C. (coord.) (2008a): *Innovación democrática en el Sur: participación y representación en Asia, África y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Raventos, C. (2008b): "Introducción". En Raventos, C. (coord.)
- Santos, B. de Sousa (1999): *Reinventar la Democracia, Reinventar el Estado*. Madrid: Sequitur
- Santos. B de Sousa (2000): *A crítica da razão indolente: Contra o desperdício da experiencia*. Porto: Afrontamento.
- Santos, B. de Sousa (coord.) (2002): *Produzir para viver. Os caminhos da produção nao capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira
- Santos, B. de Sousa (coord.) (2004): *Democratizar la Democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Santos, B. de Sousa (2006): *A gramática do tempo. Para uma nova cultura política*. Porto: Afrontamento.
- Santos, B. de Sousa (2007a): "Dos democracias, dos legalidades: el presupuesto participativo de Porto Alegre". En Santos, B. de Sousa y Rodríguez Garavito, C (coords).

- Santos, B. de Sousa (2007b): “Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolita subalterna”. En Santos, B. de Sousa y Rodríguez Garavito, C (coords).
- Santos, B. de Sousa (2008): *Pensar el Estado y la sociedad: desafíos actuales*. La Paz, Buenos Aires: Muela del Diablo, Comunas, CLACSO, CIDES-UMSA
- Santos, B. de Sousa y Rodríguez Garavito, C. (2002): “Introdução: para ampliar o cânone da produção”, en Santos, B. de Sousa (coord.).
- Santos, B. de Sousa y Rodríguez Garavito, César (coords.) (2007c): *El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita*. Barcelona : Anthropos.
- Strange, S. (2001): *La retirada del Estado*. Barcelona: Icaria.
- Tilly, Ch. (2007): *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Touraine, A. (1970): *Ciencias sociales, ideología y realidad nacional*. Buenos Aires: Tiempo Contemporáneo.
- Touraine, A. (1974): *Vida y muerte del Chile popular*. México DF: Siglo Veintiuno.
- Touraine, A. (1987): *El regreso del actor*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Touraine, A. (1990): *Movimientos sociales hoy*. Barcelona: Hacer, D.L.
- Wallerstein, I. (1996): *Abrir las ciencias sociales*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Wallerstein, I. (1998): *Impensar las Ciencias Sociales*. Madrid: UNAM, Siglo XXI.
- Wallerstein, I. (2005): *La crisis estructural del capitalismo*. México DF: Editorial Contrahistorias.
- Wallerstein, I. (2006): *Análisis de sistemas-mundo*. Una introducción. México DF: Siglo XXI.
- Wallerstein, I. (2007): *Geopolítica y geocultura: ensayos sobre el moderno sistema mundial*. Barcelona: Kairos.
- Young, I.M. (2002): *Inclusion and Democracy*. New York: Oxford University Press.

ANEXO

País	Nombre de la experiencia	Escala/ Proceso	Resumen
Argentina	Movimiento de Empresas Recuperadas	Microlocal/ Aún en funcionamiento	Tras la crisis argentina del 2001 se extienden los procesos de recuperación de fábricas. Cerca de 200 fábricas son recuperadas, dando empleo directo a cerca de 15.000 personas. Son fábricas que funcionan bajo modelos cooperativos.
Argentina	Programa de Agricultura Urbana (Rosario)	Local/ Aún en funcionamiento	Se inicia a mediados de la década de los 90 y busca solventar problemas de exclusión social a través de emprendimientos comunitarios. Hoy existen más de 700 huertos y su desarrollo se vincula a otras políticas públicas del municipio.
Bolivia	Plan Nacional Indígena Originario de Comunicación Nacional	Nacional/ Aún en funcionamiento	Se busca responder a un contexto marcado por la ausencia de medios de comunicación propios de los pueblos indígenas o que estuvieran manejados por comunicadores indígenas, de forma que se pudieran desarrollar procesos informativos y comunicacionales a partir de los usos y costumbres propios.
Bolivia	Planificación participativa en Vallegrande	Local/ Terminada	Desarrollo de un proceso de participación en el marco del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y el Plan Operativo Anual (POA), tanto en zonas rurales como urbanas combinando procedimientos de diagnóstico y planificación participativa.
Bolivia	Reconstrucción del Ayllu	Nacional/ Aún en funcionamiento	Los movimientos indígenas bolivianos buscan reactualizar la expresión del <i>Ayllu</i> como forma de fortalecimiento comunitario (basado en formas históricas de organización social) que apunta hacia el autogobierno.
Brasil	Presupuesto Participativo de Porto Alegre	Local/ Aún en funcionamiento	Nace en 1989 y es la primera experiencia de elaboración participativa del presupuesto municipal a través de una estructura que combina criterios técnicos de redistribución junto a asambleas territoriales y temáticas.
Brasil	Presupuesto Participativo de Belo Horizonte	Local/ Aún en funcionamiento	La ITCP de la Universidad Estatal de Campinas surge en el 2001 como un proyecto de extensión comunitaria e investigación Promueve nuevas formas de interacción entre universidad y comunidad y ha puesto en marcha unas 30 cooperativas.
Brasil	Consejo de Salud de Sao Paulo	Local/ Aún en funcionamiento	El Consejo Municipal de Salud (CMS) de Sao Paulo busca intervenir (a partir de la deliberación bien en la formulación, bien en el seguimiento de la ejecución), en la política municipal de salud, expandiendo la esfera del control social a las esferas pública y privada.
Brasil	Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (UNICAMP-Campinas)	Micro-local/ Aún en funcionamiento	La ITCP de la Universidad Estatal de Campinas surge en el 2001 como un proyecto de extensión comunitaria e investigación Promueve nuevas formas de interacción entre universidad y comunidad y ha puesto en marcha unas 30 cooperativas.

Brasil	Iniciativas agroecológicas del MST	Micro-local/ Aún en funcionamiento	Desde mediados de los 90, el Movimiento de Trabajadores son Tierra empieza a poner en marcha en sus asentamientos emprendimientos agroecológicos que han supuesto un importante avance en términos de soberanía alimentaria.
Chile	Consejos Asesores Presidenciales de Educación y Pensiones	Nacional/ Terminado	Procesos de consulta y deliberación a nivel nacional para la reforma de políticas públicas (educación y pensiones) que tenían sus orígenes en el periodo dictatorial. Para ello se construyeron diferentes espacios de interacción entre Estado y Sociedad Civil.
Chile	Plan de Desarrollo Comunal y Presupuesto Participativo	Local/ Aún en funcionamiento	En esta experiencia se combinan un proceso de arriba-abajo (plan de desarrollo comunal) con la estructura de un proceso desde abajo que trata de imitar los criterios del presupuesto participativo.
Colombia	Comunidad de Paz San Jose del Apartado	Local/ Aún en funcionamiento	Después de décadas de conflicto armado la sociedad civil decide organizarse como Comunidad de Paz. En estos años de <i>resistencia no violenta</i> , la comunidad ha conseguido ir garantizando el regreso de antiguos pobladores que se habían marchado por la violencia y ha ido promoviendo una estructura de gobierno inspirada en mecanismos de democracia participativa.
Colombia	Proceso de Comunidades Negras del Pacífico Colombiano	Local- Regional/ Aún en funcionamiento	Los orígenes de esta experiencia se remontan a 1991, con la movilización de las comunidades negras en el debate constitucional. Desde aquel momento hasta la actualidad se ha ido desarrollando un proceso de autogestión local de gran complejidad que combina elementos de sostenibilidad ambiental con otros de recuperación cultural.
Colombia	Rendición de cuentas a través de plataformas telemáticas en Pasto	Local/ Terminado	Este proceso está dentro del Proyecto Internet para la rendición de cuentas, que inicio su implementación en el 2002 con el objetivo de desarrollar una página web de la Alcaldía, que permitiera mejorar la transparencia de la gestión, mejorando las posibilidades de la rendición de cuentas del municipio respecto a la ciudadanía.
Costa Rica	Referéndum sobre el TLC	Nacional/ Terminado	Es un referéndum contra la aprobación del TLC Estados Unidos- Guatemala impulsado por las entidades de la Sociedad Civil costarricense.
Costa Rica	Grupo de jóvenes de la Cuadra	Micro-local/ Terminado	Tras un proceso de diagnóstico participativo varias Fundaciones lanzan el proyecto Detener la Exclusión, Crear Valor (DECV), destinado a jóvenes de entre 13 y 18 años y que pretende impulsar la participación ciudadana de la juventud de la zona, mejorar sus condiciones de inserción laboral y posibilitar su continuidad en la educación.
Cuba	Talleres de transformación integral de barrio	Local/ Terminado	La necesidad de transformar y desarrollar los barrios de la ciudad de La Habana, especialmente aquellos con mayores síntomas de deterioro social y físico, condujo a la puesta en práctica a principios de los años noventa de varias experiencias piloto en los barrios tradicionales de la ciudad: la puesta en marcha de los llamados "Talleres de Transformación Integral del Barrio".

Cuba	Programa El Arquitecto de la Comunidad	Local/ Terminado	Ante la crisis en la construcción y en el mantenimiento de las viviendas se deciden aplicar unas medidas anticrisis que pasan por un decidido apoyo a la auto construcción, la promoción de investigaciones para producir nuevos materiales de construcción y recuperar los tradicionales. En medio de esta situación se comienzan a difundir en Cuba las metodologías de diseño participativo del arquitecto argentino Rodolfo Livingston, basados en la incorporación de las familias/cliente al proceso de diseño del proyecto arquitectónico.
Ecuador	Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi-AUC	Local/ Terminado	Puesta en marcha en 1996, la AUC, busca estructurar las bases de la planificación local del municipio. Elabora un Plan de Desarrollo y pone en marcha un proceso de Presupuesto Participativo potenciando la participación indígena y de mujeres.
Ecuador	Estructuras Financieras Locales de Azua y Cañar	Transnacional/ Aún en funcionamiento	Las Estructuras Financieras Locales (EFL) surgen en zonas rurales de altos niveles de pobreza, orientadas a prestar servicios de ahorro y crédito a partir de las remesas de los migrantes.
El Salvador	Proceso de desarrollo comunitario en la comunidad de Nueva Esperanza	Local/ Aún en funcionamiento	Proceso de desarrollo comunitario con importante énfasis en el desarrollo rural y en el trabajo con jóvenes a través del cual la comunidad ha obtenido una gran autosuficiencia y ha reducido significativamente las desigualdades internas.
El Salvador	Consejo de desarrollo de Nejapa	Local/ Terminado	Este proceso es una iniciativa del gobierno local de creación de espacios y mecanismos de concertación social y establecimiento de alianzas multisectoriales e impulsar iniciativas orientadas a fortalecer la identidad local para favorecer el desarrollo de una zona con altos niveles de pobreza.
España	Plan Comunitario de Trinitat Nova	Local/ Terminado	Ante el escenario de deterioro socio-urbanístico del barrio periférico de Trinitat Nova (Barcelona), se pone en marcha un proceso de cooperación entre tejido asociativo, universidad y administración local para articular un proyecto comunitario de rehabilitación urbana. Se puso en marcha un proyecto educativo de barrio, que respondía tanto a la situación de fracaso escolar y de los déficits educativos de la zona.
España	Comunidad de Aprendizaje La Paz-Albacete	Micro-local/ Aún en funcionamiento	Las comunidades de aprendizaje con colegios públicos que se comprometen voluntariamente, y con un fuerte consenso, a llevar adelante un proceso de transformación, que persigue desde la implicación de la comunidad recuperar la responsabilidad compartida en el proceso educativo, construyendo escuelas creativas e innovadoras. El compromiso del proyecto es compartido por familias, asociaciones del barrio y voluntariado.
España	Innovaciones democráticas en Santa Cristina d'Aro	Local/ Terminado	Desde 2003 funciona esta experiencia en un pequeño municipio de Girona, combinando presupuesto participativo y planificación urbana a través de asambleas territoriales (barrio) y temáticas, junto con el fomento de la participación de la infancia, la juventud y las mujeres.

España	Agenda 21 de Vitoria-Gasteiz	Local/ Terminado	Tras un proceso participativo de diagnóstico ambiental en esta ciudad del País vasco, se desarrolla un plan de acción supervisado por organismos en los que participan tanto la sociedad civil como las administraciones públicas. Este plan contempla numerosas acciones de rehabilitación y recuperación de espacios verdes, de movilidad sostenible o de educación ambiental.
Guatemala	Comités de agua y regadío de Chiantla y Huehuetenango	Local/ Aún en funcionamiento	Ante los problemas en la distribución de agua en estas regiones se ponen en marcha los comités de agua y los comités de sistemas de riego. Los comités de agua y riego están constituidos por grupos de vecinos y vecinas para mejorar su calidad de vida y se han aglutinado en función de resolver la necesidad del agua para consumo doméstico y/o para usos agrícolas.
Guatemala	Modernización legislativa y participación	Nacional/ Terminado	En este proceso se han desarrollado determinados canales que permiten la participación de la ciudadanía dentro del proceso legislativo. Foros legislativos, audiencias públicas y mecanismos telemáticos se pusieron en marcha para fomentar la participación ciudadana en el proceso legislativo
Honduras	Los Consejos de Desarrollo	Local/ Aún en funcionamiento	En el contexto de crisis nacional que supuso el paso del Huracán Mitch por Honduras, muchas de las comunidades afectadas iniciaron (o retomaron) procesos de organización comunitaria, bien para responder al escenario que tenían que afrontar o para acceder a financiación procedente de la cooperación internacional. En diferentes zonas del país surgieron diferentes Comités de Desarrollo
Honduras	Forestería Comunitaria en Yuscarán	Local/ Terminado	Este proceso, de ocho años, surge ante los problemas derivados de la degradación ambiental de las zonas de forestería en la zona. A partir del diagnóstico de necesidades se desarrollaron alternativas de manejo a partir de saberes locales o a través de otros mecanismos de capacitación. El proceso tuvo en las mujeres un actor relevante.
México	Grupo multisectorial SIDA-VIH, Veracruz	Local/ Terminado	Fruto de una estrategia nacional de prevención, en Veracruz este grupo se pone en marcha en el 2000. Tras un proceso de diagnóstico desarrollado por entidades y administración local, se pone en marcha un plan estratégico multisectorial que contará con el control social del propio grupo.
México	Universidad de la Tierra- Oaxaca	Local/ Aún en funcionamiento	La Unitierra surge con el objetivo de incidir en los procesos de aprendizaje de comunidades indígenas, tanto en zonas rurales como en grupos asentados en zonas urbanas. Este objetivo responde al progresivo distanciamiento del sistema educativo oficial de las demandas y particularidades de dichos grupos.
México	La participación social organizada en la lucha contra la pobreza	Nacional/ Terminado	El Programa Nacional de Solidaridad-Comités de Solidaridad. se propuso alentar la formación de organizaciones vecinales basadas en un modelo que denominaron Comité de Solidaridad para desarrollar la participación plena y efectiva de las comunidades en todas las acciones del programa de lucha contra la pobreza.
Nicaragua	Desarrollo Munic. Jinotega	Local/ Terminado	En el 2002 se crea un comité de Desarrollo Municipal que pretende contribuir al desarrollo socioeconómico del municipio y favorecer la participación de todos los segmentos de la población mediante comités sectoriales.

Nicaragua	Ordenamiento Territorial Rama-Kriol	Local/ Terminado	Este proceso contempla la articulación entre diferentes autoridades comunales tradicionales para mejorar tanto la administración local como el desarrollo socioeconómico de la zona
Panamá	Proyecto de Desarrollo Rural en la Comarca Ngöbe Bugle	Local/ Aún en funcionamiento	El Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible de la comarca Ngöbe Bugle nace en 1993, con dos grandes objetivos: por un lado, desarrollar iniciativas que permitieran erradicar la pobreza extrema y, por otro, fortalecer los procesos organizativos y de reconocimiento de las culturas indígenas.
Panamá	Autogobierno en la región Kuna-Yala	Regional/ Aún en funcionamiento	La estructura de gobierno Kuna está compuesta por diferentes autoridades locales como los Sailas, el Congreso General Kuna o el Congreso General de la Cultura. Estas autoridades son encargadas de la gestión del territorio y de las principales cuestiones como la salud, educación, economía o cultura de la comunidad.
Paraguay	Proyecto de cooperación vecinal con pequeños agricultores	Local/ Aún en funcionamiento	Este proceso consiste en un formato de cooperación entre comunidades rurales a través de la creación de Comités Vecinales. Este formato de cooperación desarrolla procesos de formación y un fondo rotativo de créditos para la producción. Así mismo estos Comités ponen en marcha los emprendimientos y diferentes actividades culturales.
Paraguay	Controloría ciudadana	Nacional/ Aún en funcionamiento	Tras varias movilizaciones sociales a finales de los 90 se desarrolla un amplio proceso de organización de la sociedad civil. Una de las expresiones más innovadoras surgidas en aquellas fechas son las Contralorías Ciudadanas, espacios ciudadanos dedicados a fiscalizar la actividad de la administración pública.
Perú	Veeduría Ciudadana de la Comunicación social	Nacional/ Aún en funcionamiento	Es un espacio de coordinación de entidades de la sociedad civil peruana interesadas en temáticas de comunicación y control social de medios. Busca generar espacios de control de los mismos y su función pública (por tanto, también de las exigencias derivadas de ésta), basados en el debate entre medios, organizaciones sociales y políticas y ciudadanía
Perú	Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza de Puno	Regional/ Terminado	A partir del 2001 se pone en marcha una estrategia descentralizada para enfrentar la problemática de la pobreza en Perú, estructurada a través de las Mesas. La de Puno es un ejemplo de esta estrategia.
Perú	Comedores populares de Lima	Local/ Aún en funcionamiento	A finales de los años setenta surgieron los Comedores comunales, como iniciativa femenina que suponía una forma de organización colectiva desde abajo para satisfacer necesidades de alimentación
Portugal	Desarrollo local- IN LOCO	Regional/ Aún en funcionamiento	Desde mediados de los 80 esta asociación ha puesto en marcha un proceso de dinamización de la participación en una región del sur de Portugal orientada al desarrollo socioeconómico de la zona y a la promoción de procesos de democracia participativa.

Portugal	Movimiento LGTB	Nacional/ Aún en funcionamiento	Los orígenes del movimiento LGTB en Portugal se remontan a finales de los 70, desde entonces ha puesto en marcha una estrategia de movilización política, social y cultural que ha dado lugar a la conquista de numerosos derechos.
República Dominicana	Red de comunicación juvenil Guachupita	Micro-local/ Terminado	Dentro de un programa para la prevención del SIDA-VIH y las ITS, se activa un proceso de participación juvenil que se basa en los códigos culturales y comunicativos de la propia juventud.
República Dominicana	Planificación Participativa en Villa González	Local/ Aún en funcionamiento	Desde la década de los 90 este municipio dominicano ha puesto en marcha diversos instrumentos y procesos de planificación participativa, que van desde el Presupuesto Participativo a la Planificación Estratégica, contemplando otros más específicos orientados a las mujeres o la juventud.
Uruguay	Plan de descentralización de Montevideo	Local/ Aún en funcionamiento	Desde el 2001 el Gobierno local activa los Planes Estratégicos de Desarrollo Zonal, que combinaron procesos de diagnóstico con la definición participativa de objetivos a cinco años vista. Años después el proceso culmina con la puesta en marcha de Presupuestos Participativos (con asambleas locales y temáticas)
Uruguay	Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda y Ayuda Mutua-FUCVAM	Nacional/ Aún en funcionamiento	Nacidas en 1966, simultanean una propuesta innovadora de desarrollo comunitario y una solución del problema habitacional para amplios sectores de la sociedad. Está integrada por cerca de 20 mil familias en más de 500 cooperativas por todo el país.
Venezuela	Mesas Técnicas del Agua	Nacional/ Aún en funcionamiento	Las Mesas Técnicas de Agua son un tipo de organización ciudadana que permite la provisión de este servicio y la organización de las comunidades y empresas proveedoras. Las Mesas persiguen el acceso igualitario a este bien (agua potable y saneamiento), preservando la salud pública, el medioambiente y el recurso hídrico en sí. Para ello se basan en criterios de calidad, equidad, confiabilidad y rentabilidad.
Venezuela	Misiones	Nacional/ Terminado	El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (2001- 2007), pone en marcha una nueva institucionalidad democrática que vincula los derechos sociales con la participación ciudadana. Las Misiones serán la herramienta más importante en los ámbitos educativo, sanitario y cultural
Global	Foro Social Mundial	Transnacional/ aún en funcionamiento	Desde el 2001 funciona este espacio de coordinación transnacional de la sociedad civil. Desde entonces ha descentralizado su actuación

Últimos títulos publicados

DOCUMENTOS DE TRABAJO “EL VALOR ECONÓMICO DEL ESPAÑOL”

- DT 16/11** Fernández Vítors, David: *El papel del español en las relaciones y foros internacionales: Los casos de la Unión Europea y las Naciones Unidas.*
- DT 15/11** Rupérez Javier: *El Español en las Relaciones Internacionales.*
- DT 14/10** Antonio Alonso, José; Gutiérrez, Rodolfo: *Lengua y emigración: España y el español en las migraciones internacionales.*
- DT 13/08** de Diego Álvarez, Dorotea; Rodrigues-Silveira, Rodrigo; Carrera Troyano Miguel: *Estrategias para el Desarrollo del Cluster de Enseñanza de Español en Salamanca*
- DT 12/08** Quirós Romero, Cipriano: *Lengua e internacionalización: El papel de la lengua en la internacionalización de las operadoras de telecomunicaciones.*
- DT 11/08** Girón, Francisco Javier; Cañada, Agustín: *La contribución de la lengua española al PIB y al empleo: una aproximación macroeconómica.*
- DT 10/08** Jiménez, Juan Carlos; Narbona, Aranzazu: *El español en el comercio internacional.*
- DT 09/07** Carrera, Miguel; Ogonowski, Michał: *El valor económico del español: España ante el espejo de Polonia.*
- DT 08/07** Rojo, Guillermo: *El español en la red.*
- DT 07/07** Carrera, Miguel; Bonete, Rafael; Muñoz de Bustillo, Rafael: *El programa ERASMUS en el marco del valor económico de la Enseñanza del Español como Lengua Extranjera.*
- DT 06/07** Criado, María Jesús: *Inmigración y población latina en los Estados Unidos: un perfil socio-demográfico.*
- DT 05/07** Gutiérrez, Rodolfo: *Lengua, migraciones y mercado de trabajo.*
- DT 04/07** Quirós Romero, Cipriano; Crespo Galán, Jorge: *Sociedad de la Información y presencia del español en Internet.*
- DT 03/06** Moreno Fernández, Francisco; Otero Roth, Jaime: *Demografía de la lengua española.*
- DT 02/06** Alonso, José Antonio: *Naturaleza económica de la lengua.*
- DT 01/06** Jiménez, Juan Carlos: *La Economía de la lengua: una visión de conjunto.*

WORKING PAPERS

- WP 05/12** Sanchís, Raúl G.: *Trying to escape the Malaise State in the future. A macroeconomic design to hinder another Great Recession which risks the Welfare State.*
- WP 04/12** Basave Kunhardt, J., *Flujos de IED mexicana hacia Europa y presencia de grandes multinacionales mexicanas en España. Evidencia empírica y reflexiones teóricas.*
- WP 04/12** Basave Kunhardt, J., *Flujos de IED mexicana hacia Europa y presencia de grandes multina-*

ciones mexicanas en España. Evidencia empírica y reflexiones teóricas

- WP 03/12** Luengo Escalonilla, F., Gracia Santos, M., Vicent Valverde, L., *Productividad y Posicionamiento Esctructural en la industria de bienes de equipo española.*
- WP 02/12** Alonso (dir.), José A.; Castillo, Alberto; García, Héctor; Ospina, Shirley; Aguirre, Pablo; Millán, Natalia; Santander, Guillermo: *Estimación de la ayuda española a la infancia: una propuesta metodológica.*
- WP 01/12** Alonso (dir.), José A.; Aguirre, Pablo; Castillo, Alberto: *La cooperación al desarrollo y la infancia. Apuntes estratégicos para el caso de España.*
- WP 09/11** Torrecillas, Celia; Fischer, Bruno B.: *Technological Attraction of FDI flows in Knowledge-Intensive Services: a Regional Innovation System Perspective for Spain.*
- WP 08/11** Gómez-Puig, Marta; Sosvilla-Rivero, Simón: *Causality and contagion in peripheral emu public debt markets: a dynamic approach.*
- WP 07/11** Sosvilla-Rivero, Simón; Ramos-Herrera, María del Carmen: *The US Dollar-Euro exchange rate and US-EMU bond yield differentials: A Causality Analysis.*
- WP 06/11** Sosvilla-Rivero, Simón; Morales-Zumaquero, Amalia: *Volatility in EMU sovereign bond yields: Permanent and transitory components.*
- WP 05/11** Castellacci, Fulvio; Natera, José Miguel: *A new panel dataset for cross-country analyses of national systems, growth and development (CANA).*
- WP 04/11** Álvarez, Isabel; Marín, Raquel; Santos-Arteaga, Franciso J.: *FDI entry modes, development and technological spillovers.*
- WP 03/11** Luengo Escalonilla, Fernando: *Industria de bienes de equipo: Inserción comercial y cambio estructural.*
- WP 02/11** Álvarez Peralta, Ignacio; Luengo Escalonilla, Fernando: *Competitividad y costes laborales en la UE: más allá de las apariencias.*
- WP 01/11** Fischer, Bruno B; Molero, José: *Towards a Taxonomy of Firms Engaged in International R&D Cooperation Programs: The Case of Spain in Eureka.*
- WP 09/10** Éltető, Andrea: *Foreign direct investment in Central and East European Countries and Spain – a short overview.*
- WP 08/10** Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos: *El impacto de la ayuda internacional en la calidad de las instituciones.*
- WP 07/10** Vázquez, Guillermo: *Convergencia real en Centroamérica: evidencia empírica para el período 1990-2005.*
- WP 06/10** P. Jože; Kostevc, Damijan, Črt; Rojec, Matija: *Does a foreign subsidiary's network status affect its innovation activity? Evidence from post-socialist economies.*
- WP 05/10** Garcimartín, Carlos; Rivas Luis; García Martínez, Pilar: *On the role of relative prices and capital flows in balance-of-payments constrained growth: the experiences of Portugal and Spain in the euro area.*
- WP 04/10** Álvarez, Ignacio; Luengo, Fernando: *Financiarización, empleo y salario en la UE: el impacto de las nuevas estrategias empresariales.*

WP 03/10	Sass, Magdolna: <i>Foreign direct investments and relocations in business services – what are the locational factors? The case of Hungary.</i>
WP 02/10	Santos-Arteaga, Francisco J.: <i>Bank Runs Without Sunspots.</i>
WP 01/10	Donoso, Vicente; Martín, Víctor: <i>La sostenibilidad del déficit exterior de España.</i>
WP 14/09	Dobado, Rafael; García, Héctor: <i>Neither so low nor so short! Wages and heights in eighteenth and early nineteenth centuries colonial Hispanic America.</i>
WP 13/09	Alonso, José Antonio: <i>Colonisation, formal and informal institutions, and development.</i>
WP 12/09	Álvarez, Francisco: <i>Opportunity cost of CO2 emission reductions: developing vs. developed economies.</i>
WP 11/09	J. André, Francisco: <i>Los Biocombustibles. El Estado de la cuestión.</i>
WP 10/09	Luengo, Fernando: <i>Las deslocalizaciones internacionales. Una visión desde la economía crítica.</i>
WP 09/09	Dobado, Rafael; Guerrero, David: <i>The Integration of Western Hemisphere Grain Markets in the Eighteenth Century: Early Progress and Decline of Globalization.</i>
WP 08/09	Álvarez, Isabel; Marín, Raquel; Maldonado, Georgina: <i>Internal and external factors of competitiveness in the middle-income countries.</i>
WP 07/09	Minondo, Asier: <i>Especialización productiva y crecimiento en los países de renta media.</i>
WP 06/09	Martín, Víctor; Donoso, Vicente: <i>Selección de mercados prioritarios para los Países de Renta Media.</i>
WP 05/09	Donoso, Vicente; Martín, Víctor: <i>Exportaciones y crecimiento económico: estudios empíricos.</i>
WP 04/09	Minondo, Asier; Requena, Francisco: <i>¿Qué explica las diferencias en el crecimiento de las exportaciones entre los países de renta media?.</i>
WP 03/09	Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos: <i>The Determinants of Institutional Quality. More on the Debate.</i>
WP 02/09	Granda, Inés; Fonfría, Antonio: <i>Technology and economic inequality effects on international trade.</i>
WP 01/09	Molero, José; Portela, Javier y Álvarez Isabel: <i>Innovative MNEs' Subsidiaries in different domestic environments.</i>
WP 08/08	Boege, Volker; Brown, Anne; Clements, Kevin y Nolan Anna: <i>¿Qué es lo “fallido”? ¿Los Estados del Sur, o la investigación y las políticas de Occidente? Un estudio sobre órdenes políticos híbridos y los Estados emergentes.</i>
WP 07/08	Medialdea García, Bibiana; Álvarez Peralta, Nacho: <i>Liberalización financiera internacional, inversores institucionales y gobierno corporativo de la empresa</i>
WP 06/08	Álvarez, Isabel; Marín, Raquel: <i>FDI and world heterogeneities: The role of absorptive capacities.</i>
WP 05/08	Molero, José; García, Antonio: <i>Factors affecting innovation revisited.</i>
WP 04/08	Tezanos Vázquez, Sergio: <i>The Spanish pattern of aid giving.</i>

- WP 03/08** Fernández, Esther; Pérez, Rafaela; Ruiz, Jesús: *Double Dividend in an Endogenous Growth Model with Pollution and Abatement*
- WP 02/08** Álvarez, Francisco; Camiña, Ester: *Moral hazard and tradeable pollution emission permits.*
- WP 01/08** Cerdá Tena, Emilio; Quiroga Gómez, Sonia: *Cost-loss decision models with risk aversion.*
- WP 05/07** Palazuelos, Enrique; García, Clara: *La transición energética en China.*
- WP 04/07** Palazuelos, Enrique: *Dinámica macroeconómica de Estados Unidos: ¿Transición entre dos recesiones?*
- WP 03/07** Angulo, Gloria: *Opinión pública, participación ciudadana y política de cooperación en España.*
- WP 02/07** Luengo, Fernando; Álvarez, Ignacio: *Integración comercial y dinámica económica: España ante el reto de la ampliación.*
- WP 01/07** Álvarez, Isabel; Magaña, Gerardo: *ICT and Cross-Country Comparisons: A proposal of a new composite index.*
- WP 05/06** Schünemann, Julia: *Cooperación interregional e interregionalismo: una aproximación social-constructivista.*
- WP 04/06** Kruijt, Dirk: *América Latina. Democracia, pobreza y violencia: Viejos y nuevos actores.*
- WP 03/06** Donoso, Vicente; Martín, Víctor: *Exportaciones y crecimiento en España (1980-2004): Cointegración y simulación de Montecarlo.*
- WP 02/06** García Sánchez, Antonio; Molero, José: *Innovación en servicios en la UE: Una aproximación a la densidad de innovación y la importancia económica de los innovadores a partir de los datos agregados de la CIS3.*
- WP 01/06** Briscoe, Ivan: *Debt crises, political change and the state in the developing world.*
- WP 06/05** Palazuelos, Enrique: *Fases del crecimiento económico de los países de la Unión Europea-15.*
- WP 05/05** Leyra, Begoña: *Trabajo infantil femenino: Las niñas en las calles de la Ciudad de México.*
- WP 04/05** Álvarez, Isabel; Fonfría, Antonio; Marín Raquel: *The role of networking in the competitiveness profile of Spanish firms.*
- WP 03/05** Kausch, Kristina; Barreñada, Isaías: *Alliance of Civilizations. International Security and Cosmopolitan Democracy.*
- WP 02/05** Sastre, Luis: *An alternative model for the trade balance of countries with open economies: the Spanish case.*
- WP 01/05** Díaz de la Guardia, Carlos; Molero, José; Valadez, Patricia: *International competitiveness in services in some European countries: Basic facts and a preliminary attempt of interpretation.*
- WP 03/04** Angulo, Gloria: *La opinión pública española y la ayuda al desarrollo.*
- WP 02/04** Freres, Christian; Mold, Andrew: *European Union trade policy and the poor. Towards improving the poverty impact of the GSP in Latin America.*
- WP 01/04** Álvarez, Isabel; Molero, José: *Technology and the generation of international knowledge spillovers. An application to Spanish manufacturing firms.*

POLICY PAPERS

- PP 01/11** Monedero J.C., Democracia y Estado en América Latina: *Por una imprudente reinención de la política*
- PP 02/10** Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos; Ruiz Huerta, Jesús; Díaz Sarralde, Santiago: *Strengthening the fiscal capacity of developing countries and supporting the international fight against tax evasion.*
- PP 02/10** Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos; Ruiz Huerta, Jesús; Díaz Sarralde, Santiago: *Fortalecimiento de la capacidad fiscal de los países en desarrollo y apoyo a la lucha internacional contra la evasión fiscal.*
- PP 01/10** Molero, José: *Factores críticos de la innovación tecnológica en la economía española.*
- PP 03/09** Ferguson, Lucy: *Analysing the Gender Dimensions of Tourism as a Development Strategy.*
- PP 02/09** Carrasco Gallego, José Antonio: *La Ronda de Doha y los países de renta media.*
- PP 01/09** Rodríguez Blanco, Eugenia: *Género, Cultura y Desarrollo: Límites y oportunidades para el cambio cultural pro-igualdad de género en Mozambique.*
- PP 04/08** Tezanos, Sergio: *Políticas públicas de apoyo a la investigación para el desarrollo. Los casos de Canadá, Holanda y Reino Unido*
- PP 03/08** Mattioli, Natalia *Including Disability into Development Cooperation. Analysis of Initiatives by National and International Donors*
- PP 02/08** Elizondo, Luis: *Espacio para Respirar: El humanitarismo en Afganistán (2001-2008).*
- PP 01/08** Caramés Boada, Albert: *Desarme como vínculo entre seguridad y desarrollo. La reintegración comunitaria en los programas de Desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de combatientes en Haití.*
- PP 03/07** Guimón, José: *Government strategies to attract R&D-intensive FDI.*
- PP 02/07** Czaplińska, Agata: *Building public support for development cooperation.*
- PP 01/07** Martínez, Ignacio: *La cooperación de las ONGD españolas en Perú: hacia una acción más estratégica.*
- PP 02/06** Ruiz Sandoval, Erika: *Latinoamericanos con destino a Europa: Migración, remesas y codesarrollo como temas emergentes en la relación UE-AL.*
- PP 01/06** Freres, Christian; Sanahuja, José Antonio: *Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea – América Latina.*
- PP 04/05** Manalo, Rosario; Reyes, Melanie: *The MDGs: Boon or bane for gender equality and women's rights?*
- PP 03/05** Fernández, Rafael: *Irlanda y Finlandia: dos modelos de especialización en tecnologías avanzadas.*
- PP 02/05** Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos: *Apertura comercial y estrategia de desarrollo.*
- PP 01/05** Lorente, Maite: *Diálogos entre culturas: una reflexión sobre feminismo, género, desarrollo y mujeres indígenas kichwuas.*

PP 02/04 Álvarez, Isabel: *La política europea de I+D: Situación actual y perspectivas.*

PP 01/04 Alonso, José Antonio; Lozano, Liliana; Priale, María Ángela: *La cooperación cultural española: Más allá de la promoción exterior.*